

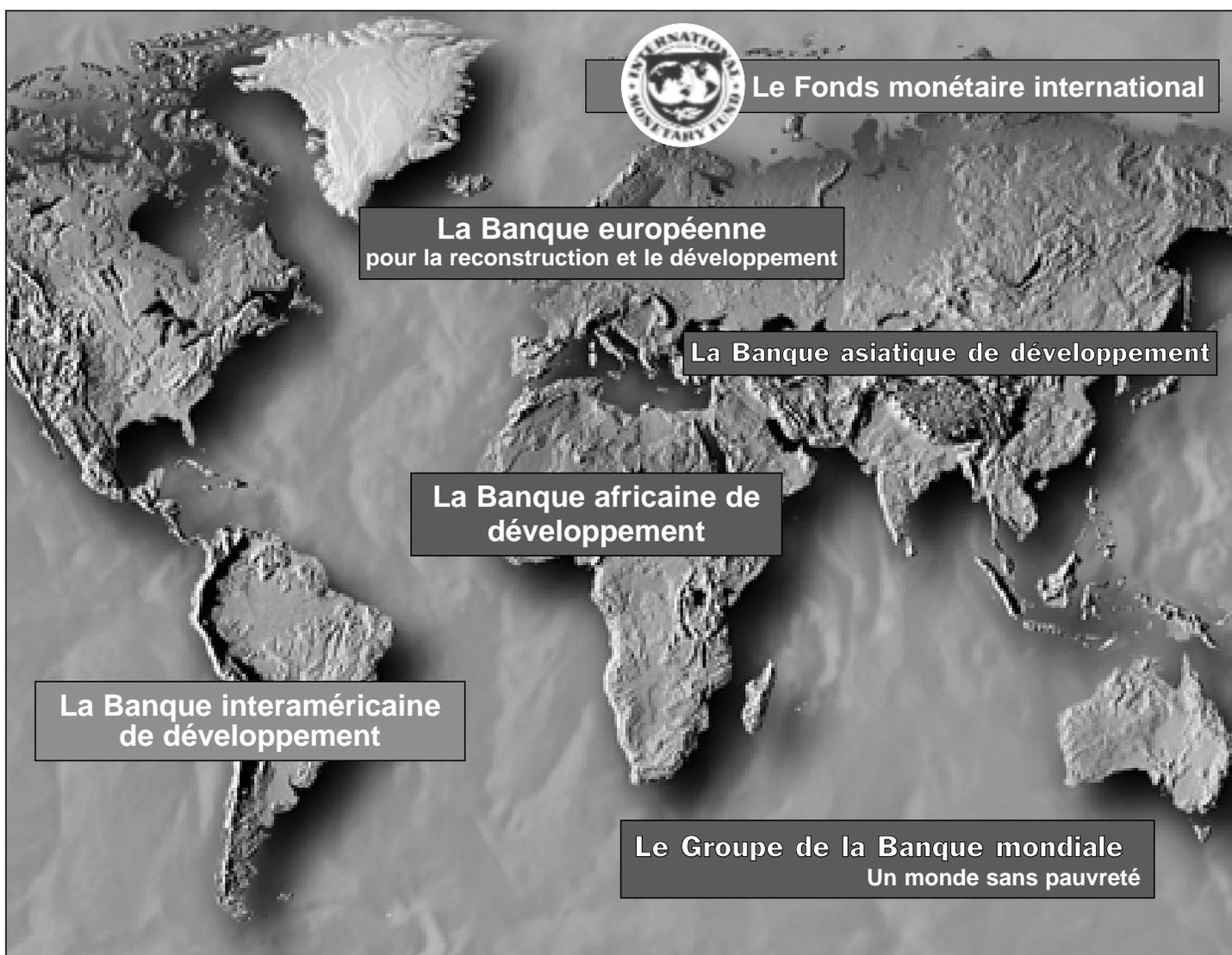
Perspectives économiques

Volume 6

Revue électronique du département d'Etat des Etats-Unis

Numéro 1

LA REFORME DES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES



Février 2001

PERSPECTIVES ECONOMIQUES

La réforme des institutions financières internationales

DEPARTEMENT D'ETAT DES ETATS-UNIS REVUE ELECTRONIQUE VOLUME 6, NUMERO 1, FEVRIER 2001

Au cours des dix dernières années, les Etats membres des institutions financières internationales ont demandé à ces dernières plus souvent que jamais auparavant de s'attaquer aux crises financières, d'aider certains d'entre eux à entreprendre des réformes économiques et sociales et d'assister les pays pauvres dans leur recherche de nouveaux moyens de développement.

Le Fonds monétaire international (FMI), le Groupe de la Banque mondiale et les banques multilatérales de développement ont tous participé à ces activités, qui ont consisté notamment à faire face aux crises financières au Mexique, en Asie et ailleurs, à aider des pays à passer d'une économie planifiée à une économie de marché et à faciliter la réduction de la dette des pays les plus pauvres.

Tout cela a eu lieu alors que les marchés de capitaux ont eux-mêmes subi une transformation. Les mouvements de capitaux privés dans le monde atteignent actuellement un niveau sans précédent. Certains de ces capitaux se dirigent vers des pays en développement qui n'auraient pu autrefois prétendre en obtenir sur les marchés financiers.

Par ailleurs, des questions se posent de plus en plus au sujet de l'efficacité des institutions financières internationales, de leur structure, de leur ordre de priorité, de leur ligne d'action et de leur souplesse.

Dans quelle mesure les institutions financières internationales exécutent-elles bien leur tâche face à la nouvelle conjoncture? Quel doit être le rôle du Fonds monétaire international? Les crises financières sont-elles inévitables ou l'action des institutions financières internationales les rend-elle plus probables? Comment la Banque mondiale et les banques multilatérales de développement devraient-elles modifier leurs activités pour améliorer leur efficacité?

Ce sont là des questions qui donnent lieu à des opinions très divergentes. Il est probable qu'elles feront l'objet de vifs débats alors que le gouvernement Bush élaborera, au cours des prochains mois, sa politique vis-à-vis des institutions financières internationales. Nous espérons que les points de vue présentés dans le présent numéro de « Perspectives économiques » contribueront à mieux définir ces questions.

PERSPECTIVES ECONOMIQUES

Revue électronique du département d'Etat des Etats-Unis

SOMMAIRE

LA REFORME DES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES

LA REFORME DU FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL ET LE RECENTRAGE DE SES ACTIVITES 6

Phil Gramm, président de la Commission sénatoriale des questions bancaires, du logement et de l'urbanisme

Le FMI a élargi sa mission et rendu les pays pauvres plus tributaires de ses prêts et crédits sans favoriser leur développement économique. Il ne sera pas possible de mettre fin au cycle de la pauvreté suscité par la dette extérieure tant que le FMI ne modifiera pas sa mission et son ordre de priorité.

LA REFORME DES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES : PLAN POUR LA STABILITE FINANCIERE ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE 9

Allan Meltzer, professeur d'économie politique de l'université Carnegie Mellon

Les institutions financières internationales ne se sont pas adaptées à la nouvelle conjoncture mondiale. La stabilité économique internationale exige que le FMI recentre ses activités et que les banques multilatérales de développement adaptent les leurs.

LE FMI ET LA BANQUE MONDIALE FACE AUX CRISES FINANCIERES ET AU DEVELOPPEMENT 13

Entretien avec M. Timothy Geithner, membre du Conseil des affaires étrangères et ancien sous-secrétaire aux Finances chargé des affaires internationales

Le FMI a un rôle essentiel à jouer dans la stabilisation des pays touchés par une crise financière, alors que les marchés de capitaux font l'objet d'une intégration croissante.

LES BANQUES MULTILATERALES DE DEVELOPPEMENT DANS UNE ECONOMIE MONDIALE EN EVOLUTION 17

Nancy Birdsall et Brian Deese, membres de la Fondation Carnegie pour la paix internationale

Si de nombreux pays en développement peuvent maintenant emprunter sur les marchés de capitaux, leur accès à ces marchés est loin d'être stable, et il est nécessaire que les banques multilatérales de développement leur offre des prêts qui peuvent redonner confiance au marché. Toutefois, ces banques doivent adapter leurs activités pour que celles-ci soient rentables et que leurs effets soient durables.

LES BIENS COLLECTIFS REGIONAUX DANS LE CADRE DE L'ASSISTANCE INTERNATIONALE 22

Lisa Cook, chargée de recherche et Jeffrey Sachs, directeur du Centre de développement international de l'université Harvard

L'aide au développement devrait porter davantage sur les biens collectifs, notamment dans les domaines de la protection de l'environnement, de la santé publique et de l'application des lois, que le secteur privé ne peut pas assurer de manière adéquate. Les biens collectifs fournis à l'échelon de plusieurs Etats sont particulièrement importants.

LE PROGRAMME DU FMI ET DE LA BANQUE MONDIALE RELATIF A L'EVALUATION DU SECTEUR FINANCIER 27

Paul Hilbers, chef adjoint de la division de la surveillance des systèmes financiers, département de la monnaie et des changes du Fonds monétaire international

Ce nouveau programme devrait contribuer à réduire l'incidence des crises financières en procurant à l'avance aux autorités une évaluation des forces et des faiblesses du secteur financier d'un pays donné.

□ FAITS ET CHIFFRES

LES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES **31**

CHRONOLOGIE SELECTIVE DES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES **36**

L'INITIATIVE D'ALLEGEMENT DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES TRES ENDETTES **42**

□ SOURCES D'INFORMATION

SITES INTERNET **44**

BIBLIOGRAPHIE (EN ANGLAIS) **45**

PERSPECTIVES ECONOMIQUES

Revue électronique du département d'Etat des Etats-Unis

Volume 6, Numéro 1, Février 2001

Le Bureau des programmes d'information internationale du département d'Etat offre des produits et des services qui visent à expliquer la politique des Etats-Unis à des auditoires étrangers. Le Bureau publie cinq revues électroniques qui examinent les principales questions intéressant les Etats-Unis et la communauté internationale. Dans cinq numéros distincts – Perspectives économiques, Dossiers mondiaux, Démocratie et droits de l'homme, les Objectifs de politique étrangère des Etats-Unis et la Société américaine – ces revues présentent des articles de fond, des analyses, des commentaires et des renseignements de base sur un thème donné. Toutes les revues sont publiées en anglais, en français et en portugais ; certaines d'entre elles sont également traduites en arabe, en russe et en espagnol.

Une nouvelle revue en anglais est publiée toutes les trois à six semaines. La parution des versions traduites suit normalement de deux à quatre semaines celle de la version en anglais. Certaines éditions des revues électroniques sont plus nombreuses que d'autres, et leur ordre de parution ne suit pas un roulement régulier.

Les opinions exprimées dans les revues ne représentent pas nécessairement le point de vue ou la politique du gouvernement des Etats-Unis. Le département d'Etat n'est nullement responsable du contenu ou de l'accessibilité des sites Internet indiqués en hyperlien ; seuls les éditeurs de ces sites ont cette responsabilité. Les articles publiés dans ces revues peuvent être librement reproduits en dehors des Etats-Unis, sauf indication contraire ou sauf mention de droit d'auteur.

Les numéros les plus récents, ainsi que les archives, sont disponibles sur l'Internet à la page d'accueil du Bureau des programmes d'information internationale, à l'adresse suivante :
www.usia.gov/journals/journals.htm

Veuillez adresser toute correspondance au siège de l'ambassade des Etats-Unis de votre pays, à l'attention de la section Diplomatie publique, ou bien à la rédaction :

Editor, Economic Perspectives
IIP/T/ES
U.S. Department of State
301 4th Street, SW
Washington, DC 20547
Etats-Unis d'Amérique

Adresse courrier électronique: ejcon@usia.gov

Veuillez noter qu'il est possible de consulter le présent numéro des Perspectives économiques sur l'Internet à l'adresse suivante :
www.usia.gov/journals/ites/0200/ijef/ijef0200.htm

Directrice de la publication	Judith Siegel
Directeur de la rédaction	Jonathan Schaffer
Rédacteur en chef	Warner Rose
Rédacteurs associés	Wayne Hall
	Kathleen Hug
Rédacteurs	Gretchen Christison
	Eileen Deegan
	Martha Deutscher
	Barbara Durant
	Merle D. Kellerhals
	Martin Manning
	Bruce Odessey

Directrice artistique	Sylvia Scott
Traduction	Service linguistique IIP/G/AF
Conseil de rédaction	Howard Cincotta
	Judith Siegel
	Leonardo Williams
Maquette de la version française	ARS, Paris

Département d'Etat des Etats-Unis
Bureau des programmes d'information internationale
Février 2001

❑ LA REFORME DU FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL ET LE RECENTRAGE DE SES ACTIVITES

Phil Gramm, président de la Commission sénatoriale des questions bancaires, du logement et de l'urbanisme

Le Fonds monétaire international (FMI) devrait revenir à sa mission initiale, qui consiste à aider les pays en proie à une grave crise financière en leur accordant des prêts à court terme à des taux non concessionnels, mission qui traduit son caractère de « prêteur de dernier ressort », estime M. Phil Gramm, sénateur républicain du Texas. M. Gramm préside la Commission bancaire du Sénat, dont la compétence s'étend aux textes de loi relatifs au FMI. Selon lui, le FMI devrait également cesser d'accorder des prêts à long terme et une aide au développement, rôle qui convient mieux à la Banque mondiale.

M. Gramm, qui a toujours critiqué la politique du gouvernement des Etats-Unis à l'égard du FMI, ajoute qu'il convient de prendre des mesures pour que les avantages de l'allègement de la dette offert par le FMI et la Banque mondiale aux pays les plus pauvres aillent bien à la population de ces pays. « En l'absence de garanties sur la façon dont les ressources ainsi libérées seront utilisées, celles-ci risquent fort de servir à subventionner la corruption des pouvoirs publics », dit-il.

L'an dernier, le Congrès et le gouvernement des Etats-Unis se sont efforcés de trouver le meilleur moyen d'aider les pays menacés de ruine en raison de crises financières majeures ou de l'énormité de leur dette extérieure. En tant que président de la commission bancaire du Sénat, il y a un principe sur lequel je ne suis pas prêt à transiger : l'aide des Etats-Unis doit permettre aux pays de résoudre leurs problèmes, et non de les perpétuer.

Trop souvent, au lieu d'être utilisée pour tirer les populations d'une pauvreté accablante, l'aide des Etats-Unis est dilapidée par les bureaucrates et par les tyrans, qui condamnent ainsi leurs concitoyens à l'aggravation de leur pauvreté. Nous devons cesser de gaspiller notre argent et commencer à l'affecter dans les domaines où il peut avoir des effets importants pour des millions de pauvres à travers le monde. Si nous voulons mettre fin au cycle permanent de la pauvreté, il nous faut réformer le Fonds monétaire international en recentrant ses activités et en lui redonnant sa mission initiale. Et nous devons faire en sorte que l'allègement de la dette offert par le

FMI profite aux habitants des pays désespérément pauvres et non pas aux élites corrompues qui les gouvernent.

APERÇU DE LA MISSION ET DE L'ORDRE DE PRIORITE DU FMI

La réforme du FMI est la première étape indispensable. En tant que pays dont la quote-part au FMI est la plus importante, les Etats-Unis n'obtiennent pas un très bon rendement pour leur investissement. Les montages financiers du FMI en cas de crise sont devenus plus importants, plus longs et plus fréquents, mais produisent peu de résultats tant sur le plan économique que sur celui du développement dans les pays bénéficiaires. Un grand nombre des Texans qui m'ont élu diraient qu'un tel investissement échappe aux règles du sens commun.

Le Congrès a proposé certaines réformes fondamentales en 1998, lorsqu'il a voté en faveur de l'octroi au FMI de 18,2 milliards de dollars prélevés sur l'argent de nos contribuables. En échange, nous avons insisté pour que le FMI accorde la priorité aux réformes axées sur l'économie de marché et aux mesures de bonne gestion des affaires publiques, afin de garantir que les avantages procurés par son aide aillent bien aux catégories défavorisées de la population. Certains progrès ont eu lieu. Mais, dans l'ensemble, nous attendons toujours que le FMI s'attelle à la tâche et qu'il mette en œuvre des réformes.

Au cours de l'année écoulée, j'ai fait pression en faveur d'une réforme encore plus fondamentale : la réaffirmation de la mission initiale du FMI. Si nous voulons que les populations pauvres du monde (et les contribuables américains) puissent profiter de notre investissement, il me semble que les Etats-Unis devraient définir clairement la mission du FMI telle que nous la concevons. Cette mission devrait se rapprocher du rôle que l'on lui avait assigné à l'origine. Aux termes de l'accord de Bretton Woods, le FMI avait pour mission, à sa création, d'accorder des prêts de liquidités à court terme pour tenter de maintenir la stabilité des changes. Mais comme tous les organismes publics, nationaux aussi bien qu'internationaux, il a redéfini sa mission et l'a progressivement élargie lorsqu'elle n'a plus correspondu à la réalité.

Aujourd'hui, le FMI passe son temps à faire face à de graves crises monétaires dans des pays en développement en accordant des prêts à long terme, souvent concessionnels. Les conditions de ces prêts s'étendent sur des années. Soixante-dix pays ont endettés envers le FMI depuis plus de vingt ans. En mars 2000, la commission consultative des institutions financières internationales, connue sous le nom de commission Meltzer, a soumis au Congrès un rapport sur le FMI et sur les banques de développement. Comme l'a souligné cette commission, le glissement de la mission du FMI a rendu les pays pauvres de plus en plus dépendants à son égard sans pour cela favoriser la réalisation de progrès dans le domaine économique.

Le cycle de la pauvreté que favorise la dette ne sera rompu que lorsque le FMI modifiera et son ordre de priorité et sa mission. En ce qui concerne son ordre de priorité, il devrait mettre en vigueur l'ensemble des réformes proposées par le Congrès en 1998. En incitant les pays à adopter des mesures axées sur l'économie de marché qui encouragent la croissance économique et la démocratie et qui découragent la corruption, nous pouvons faire en sorte que ce soient les habitants de ces pays, et non les élites au pouvoir, qui récoltent les avantages de l'aide du FMI.

Quant à la réforme de la mission du FMI, je propose trois étapes. La première consiste à amener le FMI à se concentrer de nouveau sur sa mission fondamentale, c'est-à-dire l'octroi de prêts à court terme pour remédier à l'instabilité financière et monétaire, tout en renonçant à l'aide au développement (tâche qui convient mieux à la Banque mondiale). La deuxième consiste à restreindre et à supprimer progressivement les mécanismes actuels de prêts à long terme. Pour ce qui est de la troisième, il s'agit de fixer pour les prêts du FMI des taux d'intérêt traduisant son rôle de « prêteur de dernier ressort », de façon à encourager les pays à utiliser en premier des sources privées de financement. Avec ces réformes, les populations pauvres du monde pourront constater une amélioration appréciable de leur condition.

ALLEGEMENT DE LA DETTE

Nous avons besoin de réformes semblables en ce qui concerne l'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative multilatérale en faveur des pays pauvres très endettés. A ce jour, 22 pays désespérément pauvres – le Bénin, la Bolivie, le Burkina Faso, le Cameroun, la Guyane, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, le

Honduras, Madagascar, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Nicaragua, le Niger, l'Ouganda, le Rwanda, Sao Tome et Principe, le Sénégal, la Tanzanie et la Zambie – remplissent les conditions nécessaires pour bénéficier d'un allègement dépassant au total 30 milliards de dollars. Il se peut que, par la suite, 11 autres pays les remplissent également.

Ces 33 pays ont emprunté de l'argent aux Etats-Unis et à d'autres pays. Or ils ont souvent gaspillé cet argent en le consacrant à des programmes qui sont rejetés dans le monde entier; trop souvent, des bureaucrates ou des tyrans l'ont tout simplement volé. Ces pays n'ont cependant eu de cesse de réclamer aux Etats-Unis l'annulation de leur dette et, l'an dernier, le Congrès a finalement accepté de le faire. Il a voté des crédits s'élevant à 435 millions de dollars pour la participation des Etats-Unis à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et autorisé le FMI à utiliser le produit de la vente d'une partie de ses réserves d'or pour sa propre participation à cette initiative.

A College Station (Texas), dont je suis originaire, il est très difficile d'obtenir le soutien des électeurs en faveur de l'annulation de milliards de dollars de dette au profit de pays qui ont pris cet argent et qui l'ont gaspillé. J'étais néanmoins disposé à les annuler parce que je pensais que la suppression de la dette extérieure de pays désespérément pauvres qui n'avaient pas la moindre chance de pouvoir la rembourser était une mesure rationnelle de la part des Etats-Unis.

Je n'ai cependant pas soutenu l'accord de l'an dernier relatif au financement de l'allègement de la dette. Si je ne l'ai pas fait, c'est parce qu'il ne prévoyait pas même de garantir que les avantages de l'allègement de la dette iraient à la population et non pas aux pouvoirs publics des pays bénéficiaires. Le gouvernement Clinton avait présenté le programme d'allègement de la dette comme « une bonne pratique financière » et comme « le bon moyen de réduire la pauvreté ». Telle était peut-être son intention. Toutefois, en l'absence de garanties sur la façon dont les ressources ainsi libérées seront utilisées, on court un grand risque de subventionner ainsi la corruption des pouvoirs publics dans des pays comme la Gambie et le Cameroun, ou d'encourager la violence dans des pays déchirés par la guerre comme le Tchad, au lieu de rompre le cycle de la pauvreté qui frappe leurs habitants.

Je pensais alors, et je continue à penser, que si nous nous proposons d'annuler la dette de ces pays, nous devons

veiller à ce que les avantages de cette annulation aillent bien à leurs habitants et non pas aux élites corrompues qui les gouvernent. Sinon, notre geste de bonne volonté équivaldra simplement à jeter cet argent par les fenêtres. D'autres que moi sont parvenus à la même conclusion.

CONDITIONS DE L'ANNULATION DE LA DETTE

Voici un exemple qui illustre mes craintes : le jour même où l'Ouganda, l'un des premiers pays à pouvoir prétendre à l'annulation de leur dette extérieure, remplissait les conditions nécessaires à cet effet, son président s'achetait un avion à réaction de grand luxe, un « Gulf Stream » de 32 millions de dollars, pour ses voyages à travers le pays. La « bonne » nouvelle semble être le fait qu'à l'origine cet avion coûtait 47 millions de dollars. Mais elle perd toute importance quand on songe que ces 32 millions de dollars auraient pu faire beaucoup de bien aux Ougandais pauvres et travailleurs s'ils avaient servi à promouvoir la croissance économique du pays.

Autre exemple : le Tchad, pays qui remplit peut-être les conditions nécessaires pour bénéficier d'un allègement de la dette au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, occupe une place importante dans le rapport annuel du département d'Etat sur les violations des droits de l'homme. Le dernier en date de ces rapports signale que les forces de sécurité du Tchad continuent à procéder à des exécutions extrajudiciaires et à torturer, battre, maltraiter et violer des personnes. Je ne suis pas en faveur d'alléger la dette d'un Etat qui inflige des sévices (torture, viol, exactions) à sa population.

Il est vrai que les gouvernements civils issus d'élections sont de plus en plus nombreux, mais ce n'est pas le cas dans un grand nombre de ces pays. Il existe peut-être de nouvelles façons d'empêcher que notre argent ne serve à subventionner les budgets militaires ou à remplir les comptes en banque en Suisse des dictateurs, mais le FMI ne veut pas les utiliser. Le résultat risque d'en être la poursuite de la guerre, des vols, des sévices et des souffrances infligés aux populations à l'échelle d'un continent.

Je considère que la solution en matière d'allègement de la dette est comparable à celle adoptée par les ménages américains après que l'huissier eut sonné à leur porte : ils calculent combien ils gagnent et combien ils dépensent, puis décident des changements à adopter pour être de nouveau solvables. En d'autres termes, ils modifient leurs habitudes et leur comportement.

C'est pourquoi j'ai proposé que nous posions les deux conditions suivantes pour l'annulation de la dette : premièrement, on ne doit annuler aucune partie de la dette d'un pays dont les pouvoirs publics commettent de graves violations des droits de l'homme ; deuxièmement, le pays qui bénéficie d'un allègement de sa dette doit établir des critères axés sur l'économie de marché pour mesurer les progrès réalisés en matière de réformes économiques et de bonne gestion des affaires publiques. J'estimais que c'était le moyen le plus efficace d'assurer que la contribution des Etats-Unis mette fin aux souffrances des habitants de ces pays. C'était ce que je proposais l'an dernier lorsque le Congrès a voté les crédits nécessaires pour l'allègement de la dette, et ma proposition tient toujours.

ROMPRE LE CYCLE DE LA PAUVRETE

Des millions de gens, de par le monde, vivent dans des conditions de pauvreté et de souffrances accablantes. Ils méritent mieux de leurs dirigeants. La réforme du FMI et le recentrage de ses activités auraient pu peut-être apprendre à leurs dirigeants que les mesures structurelles axées sur l'économie de marché qui favorisent la croissance économique et la bonne gestion des affaires publiques sont une solution plus judicieuse que celle qui consiste à continuer à recourir aux méthodes socialistes qui rejettent la liberté économique et qui favorisent la dépendance vis-à-vis des prêts du FMI et d'Etats étrangers. Grâce à un allègement international de la dette assujéti à l'affectation des ressources nouvellement disponibles à un usage productif, les Etats en question auraient pu améliorer le niveau de vie de leur population.

Je regrette que ni la réforme du FMI ni les garanties relatives à l'allègement de la dette n'aient beaucoup progressé l'an dernier. J'espère néanmoins, dans l'intérêt des populations pauvres du monde, que des progrès auront lieu dans le domaine économique. En attendant, j'ai l'intention de continuer à me battre pour obtenir que l'aide des Etats-Unis permette à des pays de rompre le cycle de la pauvreté et non de le perpétuer.

Note : les opinions exprimées dans le présent article ne reflètent pas nécessairement les vues ou la politique du gouvernement des Etats-Unis.

❑ LA REFORME DES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES : PLAN POUR LA STABILITE FINANCIERE ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Allan Meltzer, professeur d'économie politique de l'université Carnegie Mellon

En novembre 1998, dans le cadre d'un train de mesures relatives au financement du Fonds monétaire international (FMI) et représentant une enveloppe de 18 milliards de dollars, le Congrès des Etats-Unis a autorisé la création d'une Commission consultative des institutions financières internationales et l'a chargée d'évaluer leur efficacité. Les institutions financières internationales (IFI) comprennent le FMI, la Banque mondiale et les banques régionales de développement.

Présidée par M. Allan Meltzer, professeur d'économie politique de l'université Carnegie Mellon, la commission a soumis au Congrès, en mars 2000, un rapport dans lequel la majorité de ses membres, dont son président, critiquent vivement les IFI et proposent à leur intention divers changements structurels de grande envergure. L'article ci-après récapitule les principales conclusions et recommandations de ce rapport.

L'économie mondiale et le système financier international sont aujourd'hui bien différents de ce que les participants à la conférence de Bretton Woods avaient envisagé en 1944, à l'époque de la création du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Face au grand nombre de mutations et de crises qui sont survenues ces dernières dizaines d'années, ces grandes institutions financières internationales (IFI) ont été amenées à élargir leurs activités ainsi qu'à se doter de nouveaux mécanismes de prêts et de nouveaux programmes. De nouvelles institutions régionales, dont la Banque interaméricaine de développement, la Banque asiatique de développement et la Banque africaine de développement, ont vu le jour pour répondre aux besoins de la populations de plusieurs grandes régions du monde, encore que leurs activités recourent souvent celles de la Banque mondiale.

De surcroît, l'environnement financier international a été le théâtre de deux changements importants qui ont contraint les IFI à modifier leurs fonctions. D'une part, le système de taux de change, fixes mais ajustables, qui avait été adopté à Bretton Woods a été abandonné voilà maintenant près de trente ans. D'autre part, ce sont aujourd'hui les établissements financiers du secteur privé, les entreprises et

les particuliers des pays industriels qui assurent la plus grande partie des apports de capitaux dans les pays en développement. La part des IFI dans ce total s'élève à peine à 5%. Pour autant, un grand nombre des pays les plus pauvres demeurent tributaires de leurs concours.

Or ces changements ont été à l'origine de graves difficultés pour le système financier international. Certains pays se sont mis à compter un peu trop sur les apports de capitaux à court terme pour financer le développement à long terme, stratégie risquée s'il en est et dont on sait les crises qu'elle a déclenchées tout au long de l'histoire. Trop souvent, les systèmes financiers des pays en développement servent à subventionner des entreprises ou des particuliers que l'on veut privilégier, ce qui a pour effet de fragiliser les institutions financières, d'éroder leur capital et d'accroître le risque de crises et de défaillances. Le rattachement du taux de change à une monnaie qui est courant dans maints pays en développement fait que ceux-ci sont vulnérables à la spéculation. Tous ces facteurs se conjuguent pour contribuer à la création d'un système financier fréquemment aux prises avec des crises graves.

Par ailleurs, les IFI n'exercent qu'une influence limitée sur l'affectation des fonds qu'elles prêtent aux Etats. Il arrive souvent que des projets soient abandonnés en cours de route, des fonds détournés ou des réformes promises jetées au rancart. Au lieu de chercher à améliorer leurs résultats, les banques de développement ont élargi leurs programmes, lesquels empiètent maintenant sur ceux du FMI. L'inverse est tout aussi vrai. Créé pour faire face aux problèmes financiers à court terme, le FMI consent maintenant des prêts à long terme à l'appui de réformes structurelles et de la réduction de la pauvreté. Certains pays sont constamment endettés envers lui. Il convient de souligner que c'est aux banques de développement qu'il incombe de consentir des prêts à long terme.

LES CHANGEMENTS STRUCTURELS NECESSAIRES

Pour recouvrer leur efficacité, les IFI doivent procéder à des changements structurels.

Le rôle du FMI doit être de prévenir les crises financières et d'endiguer celles qui éclatent. Or la prévention des crises ne signifie pas que le FMI doit continuer de renflouer tous les créanciers, de consentir des prêts importants destinés à maintenir des taux de change rattachés à une monnaie ni de dicter la politique qui doit être suivie dans les pays clients. Il n'appartient pas au FMI d'avancer des fonds à l'appui de la réforme structurelle des institutions des pays bénéficiaires. Il doit certes donner des conseils, mais il n'a pas à les lier à l'octroi de concours financiers.

La mission des banques de développement, c'est-à-dire de la Banque mondiale et des banques multilatérales de développement, comporte quatre volets, à savoir promouvoir le développement socio-économique (dont la réforme des institutions), améliorer la qualité de la vie, faire reculer la pauvreté et fournir des biens collectifs à l'échelon mondial et régional. Ces institutions ne devraient pas être assimilées à des banques au sens où on l'entend traditionnellement. Elles ne doivent pas avoir pour objectif d'accroître le nombre et la taille de leurs prêts ni de prêter de l'argent aux pays solvables. Leur rôle consiste à promouvoir le développement et non à encourager l'octroi de prêts. A ce titre, il conviendrait de rebaptiser ces institutions « agences de développement ».

Du reste, il convient de prendre les mesures nécessaires pour régler la question du chevauchement des activités de la Banque mondiale et des banques régionales de développement. La Banque mondiale a commencé à ouvrir des bureaux dans des pays auxquels elle consent des prêts. Il s'agit là d'un gaspillage de ressources de la part d'une bureaucratie inefficace et aux effectifs trop nombreux. Les banques régionales de développement possèdent déjà des bureaux dans tous les pays intéressés. Beaucoup d'États ont des relations plus étroites avec ces organismes régionaux qu'avec la Banque mondiale, que ce soit pour des raisons de langue, de culture ou d'entendement. Les banques régionales verraient leur efficacité s'améliorer, et les zones de chevauchement diminuer, économies à la clé, si elles assumaient la pleine responsabilité d'un grand nombre des programmes qui sont appliqués dans leurs régions. L'intervention directe de la Banque mondiale devrait être circonscrite aux seules régions dépourvues d'une banque de développement et à l'Afrique, où les problèmes liés à la pauvreté sont particulièrement graves et difficiles à résoudre, sans compter que sa banque régionale a relativement peu d'expérience. La Banque mondiale doit continuer à fournir une assistance technique et à promouvoir le transfert des connaissances dans toutes les parties du monde.

LES CONDITIONS PREALABLES A L'ASSISTANCE DU FMI

Le FMI se doit de privilégier quatre axes essentiels, à savoir la prévention des crises, leur gestion le cas échéant, l'amélioration qualitative et quantitative de l'information du public et l'octroi de conseils en matière de macroéconomie aux pays en développement.

Chacune des crises graves qui se sont produites depuis 1982 a des caractéristiques spécifiques ainsi que des traits communs à toutes. Avant qu'une crise n'éclate, les investisseurs commencent à retirer des fonds. Souvent, le pays va garantir la valeur des fonds en devises dans l'espoir de désamorcer la situation d'urgence. En réalité, ce genre de mesure ne fait que retarder le déclenchement de la crise. Le FMI tente d'aider le pays à maintenir son taux de change en lui avançant des devises. Le pays a beau relever les taux d'intérêt et promettre des réformes, les investisseurs restent conscients de l'accroissement des risques. S'il est tributaire des apports de capitaux à court terme, son système financier risque de s'effondrer avec le taux de change. Les crises les plus graves sont précisément de cette nature.

On ne peut pas prévenir toutes les crises. En revanche, on peut en atténuer la fréquence et la gravité si on amène les pays et le FMI à réformer leurs pratiques dans la perspective de l'accroissement des incitations à l'appui des politiques et des comportements de nature à renforcer la stabilité. Ainsi le FMI doit-il être pour ainsi dire un prêteur de dernier recours, et non le premier vers lequel on se tourne, lorsqu'il fournit des liquidités au moment de la fermeture de marchés. Sa mission doit consister à prévenir les crises et à en atténuer les répercussions, étant entendu que la réforme structurelle et le développement doivent rester la prérogative des marchés de capitaux et des banques de développement.

Les pays qui se heurtent à une crise nécessitant l'intervention du FMI doivent passer rapidement à l'action. A cette fin, il serait bon qu'ils remplissent préalablement certaines conditions afin de pouvoir prétendre à une aide du FMI. Par la suite, ils devraient bénéficier sur-le-champ de l'aide dont ils auraient besoin. Autrement dit, ils ne seraient pas tenus d'attendre, comme c'est le cas actuellement, que les négociateurs se mettent d'accord sur une longue liste de conditions afférentes aux changements structurels, institutionnels et financiers. Les crises empirent pendant ces délais, et l'assujettissement des décaissements à des conditions posées après coup ne

semble pas s'être révélé une mesure utile jusqu'à présent.

Ces conditions préalables doivent être directes, claires, faciles à appliquer et faciles à en surveiller l'application. Les plus importantes sont au nombre de quatre: il faut que le système financier du pays soit doté de capitaux suffisants, que la politique financière du gouvernement soit prudente, que l'information sur les échéances de la dette extérieure soit disponible dans les meilleurs délais et que les banques étrangères soient autorisées à entrer dans le jeu de la concurrence sur le marché financier national. Les pays membres de l'Organisation mondiale du commerce ont accepté d'adopter progressivement cette dernière condition. J'en ajouterais une cinquième: il faudrait que les taux de change soient résolument fixes ou résolument flottants.

Les pays auraient d'excellentes raisons de remplir les conditions préalables et de s'y tenir. Le fait qu'un pays soit reconnu par le FMI comme étant préalablement apte à recevoir une assistance automatique constituerait un sceau d'approbation. Ce pays serait alors en mesure d'obtenir davantage de capitaux étrangers à des conditions plus favorables. Les pays qui n'auraient pas été préalablement qualifiés recevraient moins de prêts et à des taux d'intérêts plus élevés, pour compenser le surcroît de risque encouru. Le régime des conditions préalables aurait pour effet de réorienter les capitaux du secteur privé vers les emprunteurs qui poursuivent des politiques stabilisatrices au détriment de ceux qui sont considérés à haut risque. C'est donc le système tout entier qui y gagnerait.

Les pays tiers qui seraient touchés par l'effondrement d'un partenaire commercial recevraient automatiquement une assistance s'ils remplissaient les conditions préalables. Ceux qui ne les rempliraient pas bénéficieraient d'une aide du FMI au seul cas où la crise aurait une incidence sur l'ensemble du système.

L'idée de supprimer les réformes structurelles de la mission du FMI part du postulat bien connu selon lequel l'argent peut résoudre les problèmes de liquidités, mais pas les problèmes structurels réels. Dans les pays en développement, les problèmes structurels découlent de la réglementation, des droits de douane, de l'insuffisance de la surveillance financière, de l'absence de l'Etat de droit et de divers autres obstacles aux investissements. En fait, comme on a eu l'occasion de le constater récemment, l'octroi de prêts et de liquidités donne souvent aux pays les moyens de retarder l'adoption de réformes.

Le FMI peut contribuer au maintien de la discipline du marché en publiant en temps opportun des informations exactes sur l'état de la situation économique, financière et politique. Armés de ces informations, créanciers et investisseurs sont en mesure de prendre des décisions en toute connaissance de cause. Le FMI a un rôle prépondérant à jouer en ce qui concerne l'amélioration qualitative et quantitative des données relatives aux pays ainsi que leur diffusion dans les meilleurs délais. On ne peut que se réjouir de la publication des rapports de missions du FMI et des recommandations de cette institution, ce qui est un élément nouveau. L'amélioration de l'information atténue le climat d'incertitude et elle aide les créanciers à prendre des décisions plus judicieuses. La diffusion d'informations dans le public encourage les réformes et elle permet aux investisseurs de procéder sans cesse à des ajustements marginaux, ce qui fait qu'ils ne sont pas tentés de se retirer subitement lorsque le vent tourne. En outre, l'amélioration de l'information et l'ouverture de l'économie aux banques étrangères freinent le recours aux prêts renouvelables et à court terme. C'est donc une façon de déjouer l'un des grands problèmes de financement qui se font jour dans les pays en développement, en l'occurrence le recours excessif aux prêts à court terme.

Une autre question qui se pose est celle de «l'aléa moral»: dans le contexte des prêts internationaux, cela signifie que les pouvoirs publics ou les IFI laissent les créanciers étrangers croire qu'ils bénéficieront d'opérations de sauvetage en cas de crise. Pour atténuer, voire supprimer, cet aléa moral, la solution consiste en partie à laisser les institutions financières étrangères affronter la concurrence du marché national. Celles-ci devraient posséder des actifs et des engagements libellés dans la devise du pays de façon à être moins vulnérables à l'instabilité des taux de change. L'existence d'un système financier ouvert encouragerait la participation d'investisseurs étrangers acquis à une intervention de longue haleine, ce qui réduirait le recours aux capitaux à court terme. Les banques étrangères apporteraient leur expertise en matière de gestion des risques et elles demeureraient relativement sûres en cas de crise.

PRECISER LA MISSION DES BANQUES DE DEVELOPPEMENT

Les plus grosses lacunes des banques de développement, c'est que leurs programmes sont trop flous et qu'ils n'ont souvent qu'un rapport lointain, voire parfois pas de rapport du tout, avec leurs objectifs exprimés, objectifs

qu'ils se révèlent du reste trop souvent incapables d'atteindre. Des dizaines d'années après la mise en route de programmes, un grand nombre des pays les plus pauvres ont un niveau de vie encore plus faible qu'avant. La faute n'en revient pas entièrement aux banques de développement, mais il faut reconnaître qu'elles n'ont pas su trouver les moyens de contourner les obstacles que créent certains Etats. Qui plus est, elles continuent de consentir des prêts en dépit des obstacles et des défaillances qui en résultent.

Les pays qui ont fait des progrès substantiels sont ceux qui ont renforcé leurs institutions et le rôle du marché; ceux qui n'ont pas appliqué de réformes dans ce domaine n'ont pas progressé, ou alors très peu. La plupart des pays très pauvres sont très endettés envers les IFI et ils sont incapables d'assurer le service de leur dette, à plus forte raison de la rembourser. Il convient d'annuler purement et simplement cette dette, mais seulement après que les pays intéressés auront appliqué les réformes voulues.

Les changements à introduire dans les banques de développement doivent porter sur trois grands domaines. Premièrement, ces banques doivent s'efforcer d'améliorer la qualité de la vie, même dans les pays où la corruption et les arrangements institutionnels ont pour effet d'entraver, voire d'empêcher, le développement économique. Au lieu de consentir des prêts, les banques de développement feraient mieux de proposer des dons qui couvriraient jusqu'à 90 % du coût des projets approuvés. Afin d'accroître les chances de réussite et de réduire le gaspillage, ces dons devraient être attribués à l'issue d'un appel d'offres et assujettis à une surveillance indépendante ainsi qu'à l'examen des résultats. Une fois que les résultats auraient été certifiés, il conviendrait de verser les paiements directement aux fournisseurs, et non aux pouvoirs publics. Ce serait une façon d'inciter les fournisseurs à veiller à ce que les vaccinations soient faites, l'alimentation en eau potable réalisée, l'hygiène améliorée et le taux d'alphabétisation relevé, bref à ce que leurs programmes, quels qu'ils soient, produisent des résultats mesurables. Deuxièmement, les prêts subventionnés à long terme qui sont destinés à favoriser la mise en place d'institutions efficaces aideraient les pays qui sont disposés à adopter les réformes nécessaires et à les maintenir. Là encore, il serait bon que des vérificateurs indépendants certifient la poursuite des progrès. Troisièmement, il faut évoquer la question des biens collectifs à l'échelle mondiale et régionale. Beaucoup de pays achoppent souvent sur les mêmes problèmes qui empêchent le développement ou qui compromettent la qualité de la vie. Or les banques de

développement ont tendance à ne pas adopter une vue d'ensemble. Elles n'ont pas essayé de trouver des solutions à des problèmes communs qui existent dans de nombreux domaines, dont la santé et les produits agricoles tropicaux. La recherche est coûteuse, et la demande individuelle trop faible pour inciter les entreprises à entreprendre les travaux nécessaires. En amenant les pays à faire cause commune et en subventionnant les travaux de recherche qui seraient réalisés en commun, les banques de développement peuvent combler le fossé entre les taux de rentabilité dans le domaine social et dans le secteur privé.

Il convient d'accorder les rares capitaux publics dont on dispose en priorité aux pays pauvres qui n'ont pas accès à d'autres fonds et de reclasser automatiquement et périodiquement les pays qui n'ont plus besoin des programmes des banques de développement. Les fonds ainsi libérés pourront être ainsi affectés aux pays les plus pauvres. Les banques de développement devront continuer d'apporter une assistance technique aux pays reclassés, mais ceux-ci devront emprunter sur le marché et être soumis à sa discipline.

PLAIDOYER POUR LA REFORME

L'économie internationale a connu plusieurs crises financières profondes et prolongées au cours des vingt dernières années. Par ailleurs, les pays les plus pauvres ont vu le développement économique leur échapper. Nombre d'entre eux sont en Afrique, mais la misère sévit aussi en Amérique latine, en Asie et dans l'Europe du Sud et de l'Est.

La réforme des institutions financières internationales s'impose si l'on veut accroître la stabilité économique, améliorer la circulation de l'information, encourager le développement économique, soutenir les réformes institutionnelles, faire reculer la pauvreté et appuyer la fourniture de biens collectifs à l'échelle tant régionale que mondiale.

Note: les opinions exprimées dans le présent article ne reflètent pas nécessairement les vues ou la politique du gouvernement des Etats-Unis.

❑ LE FMI ET LA BANQUE MONDIALE FACE AUX CRISES FINANCIÈRES ET AU DÉVELOPPEMENT

Entretien avec M. Timothy Geithner, membre du Conseil des affaires étrangères et ancien sous-secrétaire aux Finances chargé des affaires internationales

Les institutions financières internationales (IFI) continueront de jouer un rôle crucial dans le système financier mondial, notamment pour la double raison qu'elles vont aider les économies de marché émergentes à triompher des crises financières et qu'elles vont appuyer l'effort de développement dans les pays très pauvres, estime M. Timothy Geithner, ancien sous-secrétaire aux Finances chargé des affaires internationales. A cet égard, il note que l'adoption récente de réformes, l'accroissement du financement des IFI et la création de nouveaux outils financiers ont permis de renforcer l'efficacité de ces institutions.

QUESTION : La communauté internationale et les institutions financières internationales sont-elles mieux placées aujourd'hui qu'elles ne l'étaient il y a cinq ans pour prévenir les crises financières et pour les endiguer ?

M. GEITHNER : Nous vivons dans un monde d'Etats souverains et dans un monde où les marchés de capitaux font l'objet d'une intégration croissante. Considéré dans son ensemble, le système exercera toujours une action limitée pour ce qui est d'empêcher des Etats souverains de prendre des décisions qui pourraient se révéler susceptibles ultérieurement de les plonger dans une crise financière ou qui ne suffiraient pas à réduire leurs facteurs de vulnérabilité.

La plupart des économistes s'accordent à penser que les IFI n'ont qu'une influence très restreinte en matière de prévention des crises. Même dans les cas où, sur la base d'informations crédibles, on pense connaître les risques auxquels se heurte tel ou tel pays, il est difficile de convaincre les pouvoirs publics de s'y intéresser suffisamment tôt pour diminuer la probabilité qu'une crise n'éclate, ou en réduire la sévérité le cas échéant. Il faut bien se mettre cette idée en tête.

Compte tenu du degré élevé de l'intégration mondiale, et du fait que beaucoup de grandes économies de marché émergentes, importantes d'un point de vue systémique, sont aujourd'hui beaucoup plus ouvertes aux flux de capitaux, l'ensemble du système est beaucoup plus

vulnérable aux revirements de sentiment qui sont inévitables dans tous les marchés. Face à la mobilité accrue des capitaux, les fluctuations de la confiance aussi bien que la modification des perceptions et des éléments fondamentaux peuvent avoir sur les pays des répercussions nettement plus étendues, et ce beaucoup plus vite qu'autrefois.

Depuis les cinq dernières années, les institutions financières internationales ont entre leurs mains des outils, essentiellement financiers, qui sont beaucoup plus puissants pour faire face aux crises et pour aider les pays à atténuer leur vulnérabilité.

En outre, le Fonds monétaire international (FMI) encourage les pays à adopter des formules de taux de change qui soient plus élastiques, parce que les rattachements rigides peuvent déboucher sur l'accumulation de la dette extérieure à court terme et sur d'autres facteurs de vulnérabilité capables d'avoir des effets catastrophiques en temps de crise. On a observé une tendance à l'assouplissement du régime, ce qui accroît l'élasticité du système lui-même. Mais le changement sans doute le plus caractéristique et le plus prometteur, c'est la véritable révolution qui s'est produite sur le plan de la transparence : la qualité de l'information que les pays membres du FMI sont tenus de divulguer aux marchés financiers est bien supérieure à ce qu'elle était auparavant ; elle est aussi beaucoup plus détaillée et revêt un caractère d'actualité nettement plus marqué.

Q : Quels sont les nouveaux outils qui permettent de faire face aux crises ?

M. GEITHNER : Le plus important, c'est l'accroissement des ressources à la disposition du FMI.

Premièrement, il convient de citer le relèvement, en 1999, des quotes-parts de ses pays membres, lesquelles ont pratiquement doublé ses ressources financières. Deuxièmement, la création d'un fond de réserves financières d'urgence, dit « nouveaux accords d'emprunt » et doté d'un capital de 50 milliards de dollars, a été

approuvée en 1998. De nouvelles facilités du FMI ont été mises en place pour permettre les financements à grande échelle en cas d'urgence. Les concours financiers consentis dans ce cadre sont assortis d'un taux d'intérêt supérieur à celui du marché (il s'agit là d'une forme de pénalité) lorsque les délais de remboursement sont relativement courts ; ainsi les pays n'auront-ils recours à cette facilité que lorsque cela se révélera absolument nécessaire et ils auront de bonnes raisons de renouer avec les marchés de capitaux privés le plus rapidement possible.

Q : De quelles nouvelles facilités s'agit-il ?

M. GEITHNER : La principale est la facilité de réserve supplémentaire, la FRS. Il faut également citer la ligne de crédit préventive, ou LCP, qui présente un caractère légèrement différent.

La FRS a été conçue au profit des pays qui sont aux prises avec une crise provoquée par un changement de situation qui entraîne une vaste sortie de capitaux. En règle générale, l'usage de cette facilité devrait être réservé au seul cas où il y aurait un risque de contagion. La FRS a été utilisée pour la première fois en Corée en décembre 1997, puis au Brésil en 1998.

La ligne de crédit préventive a été conçue, elle, pour inciter les pays à prendre à l'avance des mesures susceptibles d'atténuer leurs facteurs de vulnérabilité, en ce sens qu'elle leur donne accès à des sommes importantes en cas de crise. La LCP est prête à l'emploi, mais aucun pays n'y a encore eu recours.

Q : Quels sont les autres arrangements qui accompagnent ces instruments ?

M. GEITHNER : A titre complémentaire, les principaux Etats créanciers et donateurs ont mis en place des arrangements novateurs et inspirés du marché, lesquels peuvent être invoqués en cas de crise lorsqu'il faut faire face à des créances détenues par des investisseurs privés, de sorte que la dette peut être restructurée là où elle doit l'être ou que les créanciers extérieurs d'un pays peuvent être incités à maintenir leurs niveaux d'engagement ou à prolonger les délais de remboursement, si les circonstances s'y prêtent.

Dans l'ensemble, donc, on constate une amélioration de la capacité d'utilisation des apports de capitaux publics, à laquelle, du reste, vient s'ajouter la riposte constructive des investisseurs privés, qui sont soucieux d'accélérer le dénouement d'une éventuelle crise.

Q : Quel a été l'effet de ces nouvelles facilités ?

M. GEITHNER : Elles ont donné au FMI la capacité de réagir avec une plus grande vigueur financière lorsque les circonstances l'exigent et qu'il faut faire face à une crise aux ramifications systémiques, en veillant à ce que tout se passe dans des conditions propices au rétablissement rapide de la confiance.

C'est précisément cette capacité qui a permis au plan de sauvetage élaboré en 1995 en faveur du Mexique de faire ses preuves, et c'est à elle encore que l'on doit le solide redressement de la Corée et du Brésil. Ces pays ont renoué avec la croissance beaucoup plus rapidement que ne le prédisaient la plupart des gens.

On a observé le même genre de montages financiers novateurs lors des crises qui ont suivi, les plus récentes étant celles qui ont frappé l'Argentine et la Turquie.

Lorsque les résultats sont positifs, le mérite en revient à la mise en place d'une panoplie originale de ressources financières de grande envergure ainsi qu'à l'adoption d'un robuste programme de réformes économiques crédibles dans le pays touché par une crise. Lorsque les résultats sont négatifs, c'est en grande partie parce que les institutions politiques du pays en question n'ont pas fait des efforts crédibles pour faire renaître la confiance.

Q : Et qu'en est-il de la question de l'« aléa moral », de l'idée que ces instruments de sauvetage encouragent les investisseurs et les pays à croire que le FMI les sortira d'affaires s'ils font de mauvais investissements ou qu'ils appliquent une politique peu judicieuse ?

M. GEITHNER : D'aucuns arguent que les programmes d'assistance en faveur du Mexique, de la Corée et du Brésil ont accru le degré d'aléa moral présent dans le système.

Mais si vous regardez ce qui se passe aujourd'hui sur les marchés financiers naissants, si vous tenez compte du risque de défaut de paiement associé aux taux d'intérêt dont sont assortis ces prêts, de l'abondance des entrées de capitaux dans les économies de marché émergentes et de

la forme qu'elles prennent, la conclusion selon laquelle le degré d'aléa moral induit dans le système revêtirait un caractère important et dangereux n'a guère de fondement. La plupart des travaux sérieux qui ont été effectués sur ce sujet le confirment. On constate une différenciation accrue au niveau du calcul du prix du risque d'insolvabilité dans les économies de marché émergentes. Cela montre que les efforts déployés en vue d'améliorer la transparence ont été porteurs de résultats et que les risques sont mieux compris.

L'aléa moral sera toujours présent dans le système du fait de l'existence même du FMI, et on augmente nécessairement le risque quand on prend le genre de dispositions qu'on a prises ces dernières années, c'est-à-dire quand on accroît les ressources disponibles en cas de crise et qu'on fait clairement connaître son intention de les utiliser. La question qui se pose, c'est de limiter ce risque tout en préservant la capacité de réagir efficacement face aux futures crises.

Q : Le FMI commence-t-il à participer davantage aux programmes de développement ?

M. GEITHNER : La conception que l'on se fait des moyens de promouvoir le développement durable s'est étoffée au fil du temps. On reconnaît maintenant que l'adoption de mesures macroéconomiques crédibles ne suffit pas, à elle seule, à relancer la croissance. La qualité du cadre institutionnel qui est élaboré pour permettre à l'économie de marché de fonctionner compte pour beaucoup dans ce domaine. A cet égard, l'ampleur et la qualité des investissements qui sont faits dans les domaines de la santé, de l'enseignement, etc., revêtent une importance fondamentale.

Le FMI devrait se concentrer principalement sur le cadre de la politique macroéconomique qui est essentiel à la mise en place de stratégies à l'appui de la croissance durable. Mais il y a d'autres considérations qui sortent de ce cadre étroit et qui influent sur la stabilité financière, à commencer par la vigueur du système financier lui-même. Les questions de cette nature sont du ressort du FMI. En revanche, les thèmes plus généraux du changement structurel et des programmes sociaux doivent être la prérogative des banques multilatérales de développement.

Q : Comment le FMI et la Banque mondiale vont-ils œuvrer ensemble ? Où s'arrête la tâche de l'un et où commence la tâche de l'autre ?

M. GEITHNER : Dans la plupart des pays, la Banque et le FMI vont probablement travailler en collaboration pendant encore un bon moment. Ce ne sera probablement pas le cas dans les économies de marché émergentes ; la coopération sera plutôt épisodique, l'intervention du FMI n'étant que temporaire. Mais dans les pays en transition, dans les pays les plus pauvres, le FMI et la Banque mondiale joindront leurs efforts pendant longtemps encore.

Le FMI prendra en mains le cadre macroéconomique de base, dans lequel s'insère notamment la politique de taux de change ; c'est ce qui détermine en partie si le pays va connaître une période de croissance ou si les capitaux vont rester dans le pays. Quant à la Banque mondiale, elle investira à long terme dans la politique du développement en vue d'améliorer la qualité de divers biens collectifs, tels la santé publique, l'éducation et le développement agricole.

Dans le secteur financier, la collaboration du FMI et de la Banque mondiale s'avère efficace, en particulier quand il s'agit de concevoir un programme apte à renforcer le système financier d'un pays donné.

Q : Quelle est la place des banques de développement dans la division du travail ?

M. GEITHNER : La Banque mondiale et les banques multilatérales de développement doivent décider région par région, et pays par pays, qui sera responsable de quelles activités. Tout le monde a intérêt à mettre au point une division pratique des tâches, parce que les ressources sont maigres et qu'il n'est pas question que tout le monde essaie de faire la même chose. Les banques de développement affirment être conscientes du caractère impérieux de la complémentarité et de la nécessité d'éviter les doubles emplois.

Q: Appartient-ils aux banques de développement de consentir des prêts aux économies de marché émergentes qui sont capables d'emprunter sur les marchés financiers mondiaux?

M. GEITHNER: L'accès des pays en développement aux marchés de capitaux est ténu, fragile, susceptible de revirement, partial et coûteux. C'est vrai de la Pologne à l'Indonésie, du Brésil à la Corée, et la plupart des pays très pauvres n'ont pas accès à ces marchés.

Même les économies de marché émergentes qui ont établi la capacité d'emprunter sur les marchés de capitaux privés ont parfois fait les frais des perturbations, des restrictions ou des limitations de l'accès, et il leur est arrivé aussi de payer très cher cet accès, si on leur impose des délais de paiement très courts, par exemple. A mon avis, l'expérience acquise au cours des cinq dernières années ne doit laisser aucun doute quant au fait que les arguments en faveur des banques de développement tels qu'ils ont été avancés lors de la conférence de Bretton Woods, en 1944, ont encore plus de mérite aujourd'hui qu'il n'en avait à l'époque, parce que le monde est plus intégré qu'avant, même si les marchés de capitaux privés ont l'ampleur qu'on leur connaît aujourd'hui.

Q: Quelle est la prochaine étape de l'initiative du FMI et de la Banque mondiale en matière d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés?

M. GEITHNER: Vingt-deux pays ont déjà commencé à tirer parti de cette initiative, et pourtant celle-ci n'en est encore qu'à ses débuts. Elle vise principalement à mettre en place des changements durables en ce qui concerne la façon dont le FMI et la Banque mondiale arrêtent leur ordre de priorité en matière de développement, et dont ils définissent la conditionnalité, ainsi qu'à amener les Etats bénéficiaires à modifier l'emploi qu'ils font de leurs ressources. Dans ces pays, il convient de réorienter les priorités de la politique économique, de créer de nouveaux mécanismes axés sur la responsabilisation et sur l'accroissement de la participation de la société civile, et de réaffecter les ressources en privilégiant les investissements dans les secteurs prioritaires du développement.

A l'avenir, les pays donateurs, à commencer par les Etats-Unis, auront intérêt à faire très attention quand ils consentent des prêts aux pays pauvres très endettés qui bénéficient de cette initiative. Ils ont tous en place des programmes bilatéraux de prêts à l'appui des exportations, notamment en ce qui concerne les produits agricoles. Il est très important que les organismes bilatéraux ne prêtent pas à ces pays beaucoup d'argent aux taux du marché, parce que cela pourrait aggraver le fardeau de leur dette.

Les Etats-Unis ont encouragé les autres pays donateurs à prendre l'engagement d'octroyer sous forme de dons la plus grande partie de leur aide au développement. C'est ce que les Etats-Unis font eux-mêmes depuis longtemps. Il est aussi question d'amener la Banque mondiale à distribuer une plus grande partie de son aide sous forme de dons aux pays les plus pauvres, en particulier ceux qui sont très endettés.

Propos recueillis par M. Warner Rose, rédacteur en chef du présent numéro de « Perspectives économiques »

Note: les opinions exprimées dans le présent article ne reflètent pas nécessairement les vues ou la politique du gouvernement des Etats-Unis.

❑ LES BANQUES MULTILATERALES DE DEVELOPPEMENT DANS UNE ECONOMIE MONDIALE EN EVOLUTION

Nancy Birdsall et Brian Deese, membres de la Fondation Carnegie pour la paix internationale

En dépit de l'augmentation spectaculaire des apports de capitaux privés dans les pays en développement et dans les économies de marché émergentes, il existe toujours de bonnes raisons pour que les banques multilatérales de développement (BMD) poursuivent leurs activités dans ces pays, déclarent Mme Nancy Birdsall et M. Brian Deese, de la Fondation Carnegie pour la paix internationale.

Les nouveaux apports de capitaux privés, principalement dans les pays en développement à revenu intermédiaire, sont tout à fait susceptibles de connaître un retournement et, en période de difficulté, il se peut que les prêts de capitaux privés ne soient pas disponibles ou qu'ils deviennent trop coûteux, si bien que les BMD servent de mécanismes d'appoint, notent Mme Birdsall, ancienne vice-présidente exécutive de la Banque interaméricaine de développement, et M. Deese. Les prêts des BMD peuvent stimuler les investissements privés, signaler la volonté de réforme d'un pays et jouer d'autres rôles déterminants, déclarent-ils. Il n'en reste pas moins, selon eux, que les BMD doivent modifier leur politique pour s'adapter à l'évolution des besoins de leurs membres.

La Banque mondiale a été créée à l'issue de la Seconde guerre mondiale en vue de faciliter le transfert des capitaux d'investissement des pays riches aux pays pauvres en capitaux. L'idée initiale était simple, astucieuse et parfaitement adaptée aux possibilités et aux contraintes de la période qui faisait immédiatement suite à la guerre. Il s'agissait de créer une institution qui emprunterait à bon marché et avec la garantie des Etats-Unis et des autres Etats membres riches en capitaux et non emprunteurs, de façon à consentir des prêts à faible taux d'intérêt aux Etats pauvres en capitaux. Au milieu des années 1960, les Banques interaméricaine, asiatique et africaine de développement furent établies selon les mêmes principes. Au début des années 1990, avec la fin de la guerre froide et l'adoption de l'économie de marché par les anciens pays communistes, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement a vu le jour.

Mais les temps ont changé. Les années 1990 n'ont pas été particulièrement faciles pour la Banque mondiale et les

banques de développement. La mondialisation les a soumises à des contraintes. Elle a suscité une augmentation spectaculaire des apports de capitaux privés dans la plupart des pays à revenu intermédiaire d'Amérique latine, d'Asie de l'Est et d'Europe de l'Est ainsi que dans quelques pays à faible revenu comme la Chine et l'Inde. Cela a soulevé de graves questions sur la mission initiale des banques multilatérales de développement, c'est-à-dire le transfert de capitaux d'investissement des pays riches aux pays pauvres en capitaux. En même temps, les Etats actionnaires, souvent sous l'impulsion des Etats-Unis, ont accru leurs exigences envers les banques; ils les ont chargées de s'occuper non seulement de la croissance et du développement, mais aussi de la réduction de la pauvreté, de la gestion de la dette, des crises financières, de la reconstruction à l'issue d'un conflit, de la coordination des activités des donateurs et de la gestion de programmes écologiques mondiaux. Ces tâches supplémentaires, l'accroissement du coût des «sauvegardes» telles que l'analyse des effets sur l'environnement et la tendance générale à renoncer aux investissements importants dans l'infrastructure au profit de projets plus modestes intéressant le domaine social, l'environnement et l'Etat de droit, ont augmenté le coût de leurs activités et menacé la rentabilité à long terme des grands projets plus simples. Cette évolution a également contribué à donner l'impression que la Banque mondiale et les banques de développement se dispersaient, ce qui a porté atteinte au soutien politique dont elles jouissaient.

Dans les années 1990, deux questions supplémentaires ont également suscité des critiques à l'égard des BMD. Dans les pays les plus pauvres, l'accumulation de dettes considérables envers les BMD (ainsi qu'envers les autres créanciers publics) a fait naître de sérieux doutes sur l'efficacité des prêts multilatéraux. Et la participation des BMD à des opérations de sauvetage au Mexique en 1995, en Asie de l'Est en 1997, en Russie en 1998 et au Brésil en 1999, a fait l'objet de vives critiques. Certains affirmaient que ces plans de sauvetage contribuaient à créer un «aléa moral» et à renflouer les créanciers du secteur privé; d'autres que cela équivalait à s'incliner devant les intérêts égoïstes des Etats-Unis ou d'autres

importants actionnaires; d'autres encore les considéraient comme des occasions d'accorder une conditionnalité induite et déraisonnable.

Comme pour la démocratie (on se souvient de la célèbre phrase de Churchill), aucune des parties pertinentes n'a été satisfaite de la performance de ces banques durant ces dix dernières années. Mais leurs propriétaires, c'est-à-dire les Etats membres, n'ont apparemment pas trouvé de meilleur moyen institutionnel pour s'acquitter d'un nombre croissant de tâches mondiales en matière de finances et de développement.

Puis, en 2000, la commission consultative des institutions financières internationales, dite commission Meltzer du nom de son président, M. Allan Meltzer, a soumis son rapport au Congrès des Etats-Unis. Dans ce rapport, elle recommande que les BMD se retirent complètement des pays à revenu intermédiaire qui ont accès aux capitaux privés. (La commission entend par pays à revenu intermédiaire les pays dont le revenu par habitant est supérieur à 4 000 dollars ou qui ont une cote de crédit souverain pour les investissements.) Elle recommande aussi que la Banque mondiale cesse d'accorder des prêts aux pays les plus pauvres et qu'elle devienne une « agence » mondiale de développement spécialisée dans les dons. Ces recommandations traduisent un scepticisme croissant à propos de la pertinence de la logique initiale des banques au sujet tant du transfert de capitaux à des pays à revenu relativement élevé (Corée, Pologne, Argentine, Brésil) que de la poursuite de leurs fonctions quasi bancaires dans les pays à faible revenu. Au moment où le gouvernement Bush procède à l'élaboration de sa politique relative à la finance internationale, il semble opportun de se pencher de nouveau sur la question des banques multilatérales de développement. Compte tenu de l'évolution de l'environnement mondial, quelle est leur raison d'être? Devraient-elles faire moins ou davantage? Si elles ont leur raison d'être, quels changements doit-on apporter à leur politique financière et autre pour les rendre plus efficaces dans le nouvel environnement?

NE SUPPRIMONS PAS LES BANQUES

Il existe de bonnes raisons de conserver les BMD en tant qu'institutions de prêt dans les pays en développement. Tout d'abord, l'idée proposée par la commission Meltzer d'abandonner toute activité dans les pays à revenu intermédiaire mise sur une période d'expansion. Or les apports de capitaux privés dépendent beaucoup du cycle économique et, en dépit de revenus élevés, les économies

de marché émergentes restent susceptibles de connaître des chocs externes et internes qui déclencheraient de rapides sorties de capitaux. Aujourd'hui, des pays comme le Brésil, le Mexique, la Thaïlande et l'Afrique du Sud peuvent emprunter à des banques du secteur privé et sur le marché mondial des capitaux. Mais quand les temps sont difficiles sur les marchés mondiaux, leur accès au crédit privé est loin d'être assuré. Et pour les pays qui continuent à y avoir accès, les coûts montent en flèche. C'est la raison pour laquelle l'Argentine s'est abstenue d'emprunter pendant la majeure partie de 1998.

L'ancien président du conseil d'administration de la Réserve fédérale des Etats-Unis, M. Paul Volcker, compare les économies de marché émergentes à de petits bateaux voguant sur une mer agitée. Même si l'embarcation est en état de naviguer et son équipage compétent, une grosse tempête peut faire la faire sombrer. L'un des signes qu'une économie est dans la même situation qu'un petit bateau est la fragilité du maintien de sa cote de crédit. La Colombie a perdu cette cote l'été dernier et le Venezuela il y a dix ans, bien avant ses troubles politiques récents.

Deuxièmement, même les prêts modestes des BMD peuvent jouer un rôle clé pour attirer les investissements privés tant que les paramètres économiques fondamentaux du pays bénéficiaire sont bons. Les prêts des BMD se concentrent sur le renforcement de sa capacité institutionnelle et des organes de décision dans les pays en développement pour créer un climat favorable à l'accroissement des investissements privés. Les investissements en matière de développement – dans les écoles, les routes, la surveillance des banques et les réformes municipales – aident à créer un climat favorable aux investissements privés.

Le financement des BMD signale également au marché privé l'engagement à moyen terme d'un pays et sa capacité institutionnelle, ce qui peut être important pour les petits pays dans lesquels le coût, pour le secteur privé, de s'informer de la politique et des institutions locales, comme les transports et les banques, est relativement élevé; pour ces pays, l'approbation tacite que représentent les prêts des BMD peut aider à attirer les capitaux privés. Evidemment, il est possible de séparer la fonction de signal de ces prêts, comme le font des organismes de cotation tels que « Moody's » et « Standard and Poor ». Mais du fait de la participation détaillée des BMD à la préparation des projets qu'elles financent, on estime qu'elles disposent de meilleures informations qu'elles n'en auraient autrement.

Enfin, les BMD peuvent encourager les réformes au sein des pays en suscitant un dialogue entre les différents groupes d'intérêt – entre le gouvernement et l'opposition démocratique, le gouvernement central et les collectivités locales, la société civile et le gouvernement. Le processus de prêt leur confère le pouvoir de rassembler les protagonistes et de leur fournir un forum pour la coordination de leurs activités et le règlement de leurs différends. Ce pouvoir de rassemblement reflète leur rôle d'intermédiaire relativement indépendant doté d'une expertise mondiale dans les meilleures méthodes à utiliser pour résoudre toute une gamme de problèmes politiques et techniques.

MAIS METTONS FIN AU STATU QUO

Cela ne signifie pas qu'il soit inutile d'apporter des changements si l'on veut que les BMD adaptent leur ligne d'action dans les domaines financier et autres à l'évolution des besoins. Quels sont les changements qui rendraient les BMD plus utiles et leurs activités plus durables et plus rentables dans une économie mondiale en évolution? En voici quelques-uns.

- Adapter la tarification à des fins de rentabilité: pour tous les prêts accordés au secteur public, la Banque mondiale et les banques multilatérales de développement appliquent une politique des prix élaborée en commun. Les taux d'intérêt sont les mêmes pour tous les emprunteurs et, dans la plupart des cas, le délai de remboursement (généralement de 15 à 20 ans avec un délai de grâce de 4 à 5 ans pour la Banque mondiale) est aussi le même. Avec un régime plus souple de fixation des taux d'intérêt, les banques pourraient s'adapter aux besoins (de plus en plus divergents) des différents pays. En fixant leurs taux d'intérêt, les BMD pourraient tenir compte davantage de la situation, du pays et du produit. A moyen terme, cette façon d'agir pourrait renforcer les finances des institutions et diminuer leurs besoins de capitaux supplémentaires. Des taux d'intérêt plus élevés pour les prêts plus importants à décaissement rapide en sont un exemple. (Dans une exception à la règle, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement ont exigé des taux d'intérêt plus élevés pour leurs prêts d'urgence à la Corée en 1998.)

Une décision plus radicale et plus sujette à controverse consisterait à adapter les taux d'intérêt au revenu par habitant, en demandant par exemple des taux d'intérêt plus élevés aux pays à revenu plus élevé. Il convient de noter que tous les taux sont subventionnés par les

garanties des Etats non emprunteurs à l'égard des engagements des institutions; la subvention serait plus faible pour les pays à revenu élevé s'ils payaient des taux d'intérêt plus élevés. mais les taux seraient toujours subventionnés. Les taux plus élevés fixés pour les pays à revenu élevé rapprocheraient les taux d'intérêt des BMD de ceux du marché, diminuant tout risque de voir les prêts des BMD chasser les investissements privés, et encourageraient la cessation des prêts lorsque les avantages financiers présentés par les prêts des BMD diminueraient pour ces pays. La commission Meltzer recommande la cessation automatique des prêts (à partir d'un revenu par habitant de 4 000 dollars); une telle mesure ne tient pas compte des différences en ce qui concerne l'état de préparation des institutions et des avantages du dialogue et des conseils des BMD dont les pays à revenu plus élevé voudraient profiter, mais qu'ils devraient payer. Enfin, la hausse des taux d'intérêt encouragerait la bureaucratie à se montrer plus efficace, plus compétitive et plus axée sur le client afin de satisfaire la demande des emprunteurs plus solvables.

De même, les délais de remboursement pourraient être plus souples. Pourquoi un pays devrait-il contracter un emprunt de 15 ans si une bonne gestion de la dette rendait optimal un prêt de 10 ans?

Faire face aux crises: c'est avec le Mexique, en 1995, que les BMD ont commencé à participer à des mesures de sauvetage dans les économies de marché émergentes. La commission Meltzer a conclu que les BMD ne devraient participer à aucune forme de prêt en cas de crise, laissant au FMI toute responsabilité en la matière. Pourtant ces banques ont joué et devraient continuer à jouer un rôle important en aidant les pays à se relever de crises économiques. Les prêts d'urgence qu'elles ont accordés étaient subordonnés à des changements structurels internes dans les domaines de la gestion financière et de la protection sociale et ils tiraient parti de la situation d'urgence pour établir des moyens de surveillance et d'évaluation et des systèmes plus rigoureux de contrôle dans ces pays. Seuls les programmes sociaux les plus efficaces ont fait l'objet d'un financement visant à soutenir les filets de protection sociale.

Toutefois, les prêts d'urgence peuvent grever les ressources financières des banques. Une possibilité consiste à assortir ces prêts de taux d'intérêt plus élevés, comme ce fut le cas pour la Corée. Une seconde solution consiste pour les banques à créer un instrument de prêts pour imprévus, ce qui aiderait à prévenir les situations d'urgence en donnant

aux créanciers privés l'assurance que le pays possède des liquidités suffisantes en cas de choc. Vu que les banques n'accorderaient pas réellement ces prêts (dans une situation idéale), elles devraient demander aux pays l'équivalent d'une prime d'assurance ou une commission garantie pour couvrir leurs frais relatifs à l'inscription de ces prêts éventuels dans leurs livres.

Améliorer la conditionnalité au lieu d'y mettre fin : les critiques déclarent que la conditionnalité des BMD sape la responsabilisation des autorités nationales en matière de réforme. Mais ceci revient à opposer la responsabilisation à la conditionnalité. Or, étant donné que la responsabilisation est nécessaire si l'on veut que les réformes soient durables, la conditionnalité peut être complémentaire. S'il y a responsabilisation des pouvoirs publics envers leurs administrés, les accords conclus et les conditions acceptées peuvent aider les pouvoirs publics à assurer les investisseurs locaux et étrangers de leur propre engagement à moyen terme envers leurs programmes de réforme.

Mais une fois les conditions acceptées, les BMD doivent les faire respecter, notamment en cessant éventuellement de décaisser les sommes prêtées. Le manque de respect a nui à l'efficacité des banques par le passé. Dans les pays les plus pauvres, situés principalement en Afrique subsaharienne, un grand nombre de prêts se sont soldés par des dettes et par peu de résultats sur le plan du développement. L'application de la conditionnalité signifie, en définitive, que l'on doit accorder les prêts d'une manière plus sélective quant au choix des pays. Les prêts importants devraient être limités aux pays qui ont pris un engagement politique, qui possèdent une capacité institutionnelle minimale et qui ont le soutien de la population nécessaire pour assurer leur efficacité. Ailleurs, les BMD devraient maintenir leur engagement sans pour cela accorder de prêts (de plus, les frais administratifs et de personnel découlant d'un tel engagement devraient être financés par les « bénéfiques » réalisés sur les prêts accordés à d'autres pays).

Tirer parti des possibilités offertes par l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) : cette initiative est un nouvel exemple d'une longue série de programmes d'allègement de la dette des pays pauvres, mais il s'agit du premier programme qui comprenne la réduction de la dette multilatérale, jusque là intouchable. Ce programme suscite des inquiétudes légitimes : on craint qu'il soit trop modeste par rapport aux besoins immenses des pays en matière de développement, qu'il

absorbe la future aide financière des donateurs ; et que l'annulation de la dette ne garantisse pas l'accroissement des crédits qu'un pays donné consacre à la satisfaction des besoins de la population, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé.

L'initiative en faveur des PTTE a cependant un avantage certain. Il ressort de l'expérience qu'une fois que les pays bénéficiaires ont accumulé une dette importante envers les institutions multilatérales, tous les donateurs continuent à leur prêter, sans tenir compte de la politique et des moyens de ces pays, apparemment pour éviter les arriérés de paiement envers les banques multilatérales. Cette initiative représente donc une possibilité de remédier à la tendance alarmante à l'abandon de la politique de sélectivité à l'égard des pays qui ont accumulé une dette multilatérale importante. Même sans ressources supplémentaires des donateurs, l'allègement de la dette, en permettant aux donateurs d'être sélectifs, assurerait davantage de fonds aux pays ayant une politique judicieuse et des institutions appropriées, tandis que les pays ayant une mauvaise politique et des institutions inadéquates recevraient moins de prêts. Un retour à la sélectivité de la part des donateurs créerait un cercle vertueux en encourageant les apports de capitaux privés dans les pays faiblement endettés qui appliquent une politique judicieuse.

L'initiative en faveur des PPTE semble être nécessaire pour garantir ce résultat, mais elle est loin d'être suffisante. A l'avenir, tous les donateurs, y compris les BMD, devront se montrer plus exigeants et subordonner davantage leurs nouveaux prêts aux réalisations plutôt qu'aux promesses.

Modifier la représentation au sein de ces « clubs financiers » : la gestion des BMD est efficace (comparée au système « un pays une voix » appliqué à l'ONU) parce que les prises de décisions sont relativement bien alignées sur les responsabilités et sur les fardeaux financiers. Les Etats non emprunteurs, en particulier les Etats-Unis, ont davantage de voix et de pouvoir parce que leur capital entièrement versé et appelable fournit les moyens fondamentaux qu'ont les banques d'emprunter et par conséquent de prêter à de faibles taux. Mais avec l'évolution de l'économie mondiale, deux problèmes surgissent.

Premièrement, il existe un écart croissant entre les coûts réels associés à la propriété du capital social des BMD et le pouvoir attribué aux pays dans le processus de prise de

décision. Le coût que représente pour les Etats-Unis leur part du capital social de la Banque mondiale équivaut, pour les contribuables américains, au coût d'opportunité associé aux capitaux qu'ils détiennent dans cette institution. Le coût annuel de ces contributions est toutefois infime, étant donné qu'aucune affectation nouvelle n'est nécessaire pour soutenir les opérations courantes de la Banque mondiale et que la garantie de couverture de sa dette dans le cas extrêmement peu probable d'un défaut de paiement est pratiquement invisible pour les électeurs.

Deuxièmement, les BMD font de plus en plus partie d'un système plus vaste de gouvernance mondiale. Dans ce système, caractérisé par une interdépendance croissante, les économies de marché émergentes sont devenues des acteurs de premier plan, qui ont une influence sur le système financier et économique mondial et qui sont influencés par lui. Elles devraient assumer davantage de responsabilités et avoir davantage droit à la parole au sein des BMD qui, après tout, sont des forums mondiaux pour la prise de décisions économiques mondiales. Les BMD auraient intérêt à jouer un rôle de premier plan au lieu de rester à la traîne dans la recherche de moyens d'accroître la représentation des emprunteurs dans leur propre gestion.

En résumé, la représentation et le partage des risques dans ces clubs doivent également être adaptés aux nouvelles réalités. Dans le cas de la Banque mondiale, par exemple, l'actionnaire le plus important – les Etats-Unis avec 17 % du capital – pourrait, au cours des dix prochaines années à venir, prendre la tête d'une initiative consistant pour les Etats membres du G7 à vendre une partie de leurs parts pour permettre à des pays comme la Chine, le Brésil et l'Inde d'accroître le nombre de leurs parts, des voix qui leur sont attribuées et, littéralement, leur degré de participation à cette institution.

UN AVENIR MEILLEUR ?

La Banque mondiale et les banques régionales sont fondamentalement des organisations composées de membres, des « clubs » financiers qui existent parce que la somme de crédibilité de leurs membres réduit le coût des emprunts en deçà de ce qu'ils devraient payer s'ils empruntaient indépendamment. Les BMD peuvent s'assurer un avenir meilleur en devenant des « clubs » dynamiques. Cela exige qu'elles deviennent beaucoup plus souples et plus réceptives en général, plus redevables envers leurs emprunteurs et qu'elles les représentent mieux.

Note: les opinions exprimées dans le présent article ne reflètent pas nécessairement les vues ou la politique du gouvernement des Etats-Unis.

❑ LES BIENS COLLECTIFS REGIONAUX DANS LE CADRE DE L'ASSISTANCE INTERNATIONALE

Lisa Cook, chargée de recherche et Jeffrey Sachs, directeur du Centre de développement international de l'université Harvard

S'il est un domaine qui brille par son absence, ou peu s'en faut, dans les plans d'aide aux pays en développement, c'est assurément celui de la fourniture des biens d'utilité publique, dits biens collectifs, au niveau régional, notamment dans les domaines de la recherche sur les maladies tropicales, de la recherche agronomique, de la protection de l'environnement, de la santé publique et de l'application des lois. C'est en tout cas le point de vue de deux spécialistes, Mme Lisa Cook et M. Jeffrey Sachs. Ceux-ci sont convaincus que les banques multilatérales de développement peuvent apporter leur concours, mais qu'il reste encore beaucoup à faire pour construire les structures à même d'assurer la fourniture des biens collectifs régionaux. M. Sachs est aussi professeur de commerce international à l'université Harvard.

L'une des leçons fondamentales du développement économique moderne, c'est que le secteur public doit concentrer ses maigres ressources sur les activités que le secteur privé ne va pas assurer de manière adéquate. La même règle doit s'appliquer à l'aide internationale au développement, celle-ci devant appuyer des activités désirables – entendons par là la fourniture de biens collectifs – qui ne sont pas suffisamment épaulées par le secteur privé ni par les Etats bénéficiaires de cette aide.

Au cours des années 1980 et 1990, les programmes d'aide ont souvent servi de substitut à l'action des autorités nationales, et l'on a vu des organismes externes (en général conduits par les institutions nées des accords de Bretton Woods) s'efforcer d'encourager la fourniture de biens collectifs à l'échelon local et national. Ce qui sous-tendait ce phénomène, de manière parfois explicite mais le plus souvent implicite, c'était la conviction que l'on ne pouvait pas compter sur les autorités nationales pour assurer la fourniture de biens collectifs. Dans cet état d'esprit, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale poussaient à la réforme au nom de la population des pays bénéficiaires de l'aide, parce que le gouvernement de ces pays était trop faible, trop corrompu, trop enclin aux tergiversations ou trop incompetent pour s'acquitter de cette tâche par ses propres moyens. L'aide était étroitement liée à des conditions de politique générale de façon à s'assurer que

le gouvernement du pays bénéficiaire appliquait les mesures jugées adaptées et qu'il fournissait les biens collectifs qui convenaient. En principe, l'aide devait être supprimée si les conditions désirées n'étaient pas réunies.

Un grand nombre d'enquêtes et d'études de cas ont mis en évidence les profondes carences d'un tel modèle. Premièrement, l'argent est un bien fongible. Même s'ils parviennent à garantir l'affectation des fonds à des fins spécifiques, les organismes chargés de l'aide à l'étranger ne sont absolument pas certains que ces fonds constituent un avantage additionnel à l'appui des objectifs visés. Ainsi un organisme externe qui déciderait d'accroître les dépenses en faveur de l'éducation pourrait-il être amené à constater que le gouvernement aurait en conséquence réduit d'autant le financement de ce poste budgétaire.

S'ils veulent être certains que l'aide servira vraiment à fournir les biens collectifs dont la demande resterait sans quoi insatisfaite, les donateurs doivent repenser leurs stratégies. Sans l'ombre d'un doute, il y a une catégorie de biens collectifs qui est particulièrement négligée : c'est celle des biens qui ne peuvent être fournis efficacement qu'à l'échelon régional (c'est-à-dire dans ce cas-ci à l'échelon de plusieurs Etats voisins) ou mondial. Il s'agit là d'un domaine dans lequel les banques multilatérales de développement ont un rôle à jouer.

LES ARGUMENTS A L'APPUI DES BIENS COLLECTIFS REGIONAUX

Lorsqu'on cherche des exemples de biens collectifs qui doivent être assurés au niveau régional par le biais de l'action concertée d'un certain nombre d'Etats, on n'a que l'embaras du choix. La liste ci-après est loin d'être exhaustive :

- **Environnement.** De par leur nature même, de nombreuses questions liées à la gestion de l'environnement ne connaissent pas de frontières. On peut citer le cas des bassins versants, de la lutte contre toutes sortes de formes de pollution (pluies acides, eaux de ruissellement, etc.), des ressources naturelles et de la recherche scientifique sur les écozones.

• **Santé publique.** La lutte contre les maladies infectieuses transcende inévitablement les frontières, parce que ces maladies sont souvent propagées par les travailleurs migrants. C'est on ne peut plus vrai en ce qui concerne le sida en Afrique, mais il ne faut pas oublier non plus les autres maladies beaucoup plus anciennes qui font des ravages considérables, le paludisme par exemple. De surcroît, la présence de larges populations migratoires dans de nombreux pays en développement implique que les systèmes nationaux de santé se trouvent dépassés par les demandes des non-ressortissants. La recherche fondamentale sur les maladies endémiques dans une région donnée soulève la question de la coopération régionale, une fois encore parce qu'aucun pays ne peut à lui seul assumer les coûts de la recherche et du développement à un niveau efficace, faute de moyens et d'incitations. Le degré auquel les laboratoires pharmaceutiques sont disposés à mettre au point des médicaments et des vaccins efficaces dépend du droit de la propriété intellectuelle en vigueur dans un ensemble de pays touchés.

• **Réglementation et stabilisation des marchés financiers.** Les marchés financiers débordent inmanquablement des frontières, dans la mesure où ils cherchent à accroître les rendements d'échelle dans le cadre de leurs opérations. Le fait qu'ils soient ainsi liés entre eux soulève d'importantes questions d'ordre réglementaire, parce que la qualité de la surveillance du marché financier dans un pays va exercer une influence considérable sur les marchés financiers des pays voisins. Les Etats ont de plus en plus tendance à se regrouper à l'échelon régional pour tenter d'harmoniser leur réglementation financière et pour garantir un plus haut degré d'uniformité de la surveillance de leurs politiques financières.

• **Transports.** La coordination des réseaux transfrontaliers de transport revêt une importance cruciale pour le développement économique, mais il est extrêmement difficile d'y parvenir dans la pratique. En règle générale, ce sont les considérations politiques locales, plus que le souci d'optimiser le réseau des transports, qui déterminent l'emplacement et l'entretien des voies de communication. De même, il n'est pas exclu qu'un seul port national puisse répondre aux besoins d'un certain nombre de pays, ce qui pose la question de la gestion régionale de l'utilisation fondamentale de ce port.

• **Télécommunications et transmission des données.** Les systèmes de satellites et les câbles à fibre optique

desservent davantage un ensemble d'Etats que des Etats particuliers. C'est l'ampleur de la concurrence régionale entre fournisseurs de services de télécommunications qui déterminera dans une grande mesure la structure des prix et la qualité des services au sein d'un pays donné.

• **Réseaux électriques.** Dans le cas des réseaux électriques, il est presque toujours nécessaire que la coopération, la gestion et le financement se fassent à l'échelon régional. C'est vrai en ce qui concerne l'énergie hydroélectrique, les réseaux électriques reliés au niveau régional et les oléoducs qui franchissent des frontières nationales.

• **Recherche et vulgarisation agricoles.** S'agissant des biens collectifs, la recherche agricole présente des aspects qui relèvent souvent d'une perspective beaucoup plus régionale que nationale. Toutes sortes de questions régionales s'appliquent à un large éventail de considérations agricoles : stations météorologiques, modèles et prévisions météorologiques, assurance des cultures, recherches sur la conservation et mesures de gestion, et recherches sur la biotechnologie.

• **Application des lois.** De nombreux types d'activités illicites se déroulent à l'échelle régionale, un pays servant souvent de zone de transit ou de refuge à des individus qui sont déterminés à perpétrer des opérations illégales dans un autre pays. Dans bien des cas, la chaîne de l'application des lois n'est pas plus solide que son maillon le plus faible. Une route qui mène d'un pays enclavé à un port côtier ne présentera pratiquement aucune utilité pour ce territoire intérieur si elle est insuffisamment surveillée dans l'Etat côtier.

S'il est une catégorie générale de biens collectifs régionaux qui s'avère particulièrement pertinente, c'est bien celle de la recherche scientifique fondamentale sur les problèmes d'envergure spécifiquement régionale, qu'il s'agisse par exemple de la santé, de l'agriculture ou de l'environnement. Des travaux effectués récemment ont montré que la plupart des pays en développement, en particulier sous les tropiques, se heurtaient à des problèmes graves dans le domaine de la santé publique, de l'agriculture et de l'environnement et qu'il fallait, pour les résoudre, mettre en place de nouvelles stratégies scientifiques et techniques au lieu de se contenter de faire des « emprunts » dans les pays industriels. Or dans ces derniers, les scientifiques ne prêtent qu'une attention relativement mineure aux problèmes tropicaux, tels le paludisme, la schistosomiase et les helminthiases, ainsi

qu'à la culture des produits tropicaux. En outre, les techniques sanitaires et agricoles qui sont mises au point dans les pays industriels ne sont pas directement applicables en zone tropicale. Le financement de la recherche scientifique sur le terrain de la santé, de l'agriculture et de l'environnement en zone tropicale représente une goutte d'eau par rapport aux fonds qui sont mobilisés au profit des problèmes qui se font jour en zone tempérée.

LA FOURNITURE DE BIENS COLLECTIFS REGIONAUX

Les biens collectifs régionaux sont généralement fournis en quantité insuffisante, quand ils ne sont pas complètement négligés. Déjà très élevé au niveau national, le coût de transaction de ces biens est souvent insurmontable à l'échelle régionale. Pourquoi?

- Les Etats voisins sont souvent engagés dans un conflit armé direct; à ce titre, ils sont plus motivés pour démolir l'infrastructure régionale (ponts, routes, réseaux électriques transfrontaliers) que pour la construire, à moins qu'ils ne croisent le fer au niveau diplomatique (« guerre froide ») s'ils ne s'affrontent pas ouvertement sur le plan militaire.
- Les organismes régionaux sont souvent politiquement faibles, et les Etats qui en sont membres contribuent peu à leur budget.
- Les programmes d'assistance internationale sont principalement axés sur les Etats plutôt que sur des entités supranationales. Ce phénomène s'explique en partie par les statuts des institutions qui jouent le rôle de bailleurs de fonds, au niveau tant international (FMI et Banque mondiale) que national (organismes donateurs dans les pays à revenu élevé). Il tient aussi au fait que la faiblesse politique des organismes régionaux nourrit un cycle vicieux. Les organismes donateurs ne veulent pas distribuer leurs largesses à des organismes régionaux « faibles », de sorte que ces derniers ne parviennent pas à se ressaisir ni à accroître leurs moyens et leur viabilité financière.

QUELQUES FAITS OBSERVES SUR LA FOURNITURE DES BIENS COLLECTIFS REGIONAUX

Bien que les données soient limitées, les informations dont on dispose en matière de financement révèlent que les biens collectifs régionaux sont traités en parent pauvre,

encore qu'il y ait certains cas notables de réussite.

Selon des données provenant du comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques – la source la plus complète en matière d'aide bilatérale – l'aide au développement (fournie par les pays et par les institutions multilatérales) à l'appui de programmes d'aide d'envergure régionale représente une infime partie de l'aide totale. Dans le cas de l'Afrique, elle s'élevait tout juste à 7,4 % en 1996.

Bien qu'elle soit tenue, de par ses statuts, de consentir des prêts à ses seuls pays membres, la Banque mondiale a financé ces dernières années des projets de fourniture de biens collectifs qui revêtaient un caractère régional. Ces arrangements ont pu se faire grâce à la coordination de programmes à l'échelon des pays, qui ont été appliqués conjointement, selon des modalités financières identiques, et présentés comme une seule opération au conseil d'administration de la Banque mondiale aux fins d'approbation. A titre d'exemple, il convient de citer un projet de recherche agricole administré par le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale; des projets hydrauliques, tel le programme du bassin de la mer d'Aral pour la gestion de l'eau et de l'environnement, qui visent à coordonner les activités des anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale; des projets de lutte contre diverses maladies, dont l'onchocercose, maladie qui fait l'objet d'une action concertée dans plusieurs petits pays d'Afrique de l'Ouest, aussi bien que des projets d'infrastructure, notamment en ce qui concerne la remise en état de la liaison ferroviaire Abidjan-Ouagadougou-Kaya. Bien qu'ils semblent modestes, les prêts de cette nature ont été à l'origine de succès notables, comme le montre le programme de lutte contre l'onchocercose.

On pourrait croire que les banques régionales de développement, telles la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Banque africaine de développement (BAD), sont particulièrement bien placées pour participer au financement de la fourniture de biens collectifs régionaux, mais en général ce n'est pas le cas. De plus en plus souvent, celles-ci calquent leurs programmes de prêts sur les projets qui sont financés par la Banque mondiale à l'échelon des pays. A en juger d'après l'affectation des prêts et des dons du Fonds africain de développement entre 1974 et 1997, telle qu'elle est indiquée par la BAD, 98,1 % des concours financiers étaient destinés à des programmes d'envergure nationale, contre 1,9 % seulement pour les projets multinationaux.

Un tel déséquilibre est d'autant plus paradoxal que cette partie du monde est en proie à de nombreux problèmes à caractère régional, au nombre desquels figurent par exemple les maladies infectieuses, les conflits transfrontaliers, l'insuffisance des réseaux de transport, etc.

La BID semble accroître son portefeuille de projets régionaux, encore que celui-ci demeure relativement modeste par rapport à l'ensemble des prêts consentis. En 1997, la BID avait consenti 58 prêts régionaux d'un montant total de 2,77 milliards de dollars, les décaissements cumulés ayant atteint 1,71 milliard. Comme les décaissements de la BID s'élevaient au total à 61,4 milliards de dollars, les projets régionaux représentaient 4,5 % de l'ensemble. En 1997, la BID a consenti 18 prêts régionaux d'un montant total de 833 millions de dollars, l'ensemble des prêts se chiffrait cette année-là à 6,2 milliards de dollars. La part des prêts régionaux correspondait donc à 13,8 % du total, ce qui montre un accroissement des prêts d'envergure régionale. Voici quelques exemples de projets régionaux financés en 1997 :

- infrastructure régionale (gazoduc Bolivie-Brésil, système d'interconnexion électrique en Amérique centrale),
- marchés financiers régionaux (programme de crédit pour la Banque centraméricaine d'intégration économique),
- recherche et développement (programme de technologie pour l'agriculture et la gestion des ressources naturelles, cartographie numérique et systèmes d'information géographique),
- réforme de la politique régionale (appui de l'initiative relative à la Zone de libre-échange des Amériques),
- initiatives régionales de formation (bourses de recherche et autres formules à l'appui du perfectionnement des agents publics).

L'Organisation des Nations unies a été fondée en grande partie en vue de résoudre les problèmes de coordination internationale et de renforcer la coopération tant régionale qu'internationale. Les 81 institutions spécialisées de l'ONU sont des fournisseurs clés de biens collectifs au niveau tant régional qu'international. Il convient notamment de citer l'Organisation mondiale de la santé, ; le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, les

sciences et la culture, le Programme des Nations unies pour le développement, ainsi qu'une foule d'activités visant à régler des différends, à maintenir la paix, etc. Mais même lorsqu'il s'agit de l'ONU elle-même, il n'est pas possible, sur la base des données publiées, de savoir avec certitude le montant réel des capitaux qui sont affectés aux programmes nationaux et ceux qui s'appliquent à des initiatives d'envergure véritablement régionale ou internationale.

MESURES OPERATIONNELLES A COURT TERME

Le présent article ne donne qu'un bref aperçu de cette question, sa seule ambition étant d'inviter à l'analyse et à la réflexion. Nous recommandons cependant l'adoption à court terme des cinq mesures opérationnelles ci-après :

- l'élaboration, par le biais de la coordination entre le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), la Banque mondiale, l'Organisation de développement et de coopération économiques (OCDE) et les banques régionales de développement, d'une formule qui permettrait de suivre plus précisément l'affectation des fonds à l'appui de projets nationaux d'un côté et de projets régionaux de l'autre ;
- la mise au point, au sein du PNUD, de la Banque mondiale et de l'OCDE, de méthodes analytiques relatives à la ventilation des montants de l'aide affectés aux biens collectifs, aux biens privés et aux transferts de revenus ;
- la révision des principes directeurs de la Banque mondiale, du FMI, des institutions spécialisées de l'ONU, des banques régionales de développement et des principaux organismes donateurs bilatéraux en vue d'examiner les préjugés contre l'octroi d'une aide aux projets et aux organismes régionaux ainsi que les entraves d'ordre juridique dans ce domaine ;
- la réalisation, par le PNUD, de démarches auprès d'organismes régionaux (tels la Communauté de développement de l'Afrique australe, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, le Mercosur, le Groupe des Andes, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, etc.) en vue de déterminer leur budget de fonctionnement, la liste des projets régionaux assujettis à leur surveillance et l'appui qu'ils reçoivent de la part d'institutions nationales et internationales ;
- l'organisation, par le PNUD, d'une série d'ateliers dans

le monde entier visant à explorer les moyens par lesquels les pouvoirs publics pourraient favoriser la fourniture de biens collectifs régionaux dans des domaines essentiels, notamment en matière d'infrastructure, de santé publique et de recherche et développement.

Les esprits sceptiques répètent à satiété que les organismes régionaux sont trop faibles pour assurer de manière adéquate la fourniture de biens collectifs. La vérité, c'est que les organismes régionaux demeureront faibles tant qu'ils n'auront pas reçu le mandat, fonds à la clé, de faire plus. L'Union européenne a trouvé ses origines dans les décisions prises par les Etats-Unis de canaliser l'aide à la reconstruction, après la Seconde guerre mondiale, par l'intermédiaire d'un organisme régional (en l'occurrence l'Organisation de coopération économique européenne) dans le cadre du plan Marshall. Conjugué à l'intervention d'un groupe de visionnaires européens, ce plan a convaincu l'Europe d'agir dans un esprit de coopération régionale et de prodiguer des biens collectifs à l'échelle régionale, dans la mesure où il a fait comprendre à ce continent ravagé par la guerre que l'aide des Etats-Unis serait subordonnée à la coopération.

Notre objectif commun à long terme doit être d'œuvrer à la réévaluation et à la révision des modalités générales de l'aide internationale, et ce dans le souci de garantir que cette aide répond aux besoins les plus importants des pays en développement. A cette fin, il nous faut nous concentrer sur les activités qui ne peuvent être prises en charge ni par les Etats ni par les collectivités locales ni par le secteur privé. □

Note: les opinions exprimées dans le présent article ne reflètent pas nécessairement les vues ou la politique du gouvernement des Etats-Unis.

(Le présent article est une version abrégée de l'article « Regional Public Goods in International Assistance » de Lisa Cook et Jeffrey Sachs, extrait du livre « Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century » que la maison d'édition « Oxford University Press » a publié en 1999 pour le compte du Programme des Nations unies pour le développement. Il est reproduit avec l'autorisation d'« Oxford University Press ».)

❑ LE PROGRAMME DU FMI ET DE LA BANQUE MONDIALE RELATIF A L'ÉVALUATION DU SECTEUR FINANCIER

Paul Hilbers, chef adjoint de la division de la surveillance des systèmes financiers, département de la monnaie et des changes du Fonds monétaire international

Les crises financières qui ont sévi vers la fin des années 1990 ont mis en relief l'importance de la santé du secteur financier pour la stabilité macroéconomique des pays et – dans un monde toujours plus intégré – pour la discipline de l'architecture financière internationale.

Le programme d'évaluation du secteur financier (PESF), établi par le Fonds monétaire international (FMI) et par la Banque mondiale en 1999, est destiné à permettre l'évaluation des forces et des facteurs de vulnérabilité du secteur financier de façon à atténuer le risque de crise, explique M. Paul Hilbers, chef adjoint de la division de la surveillance des systèmes financiers au FMI.

Les crises financières sont loin de se faire rares. Depuis 1980, elles ont fait leur apparition dans à peu près les trois quarts des pays du monde, y compris dans de nombreux pays industriels. Mais c'est la crise asiatique de 1997 qui a mis en relief l'importance du secteur financier pour la stabilité macroéconomique et – dans un monde toujours plus intégré – celle de la santé des systèmes financiers pour le maintien d'un cadre financier discipliné.

Dans la foulée des crises financières survenues vers la fin des années 1990, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ont mis au point un dispositif, dit programme d'évaluation du secteur financier (PESF), destiné à permettre l'évaluation des systèmes financiers des pays membres. Ces systèmes regroupent toute la gamme des institutions financières, tels les banques, les fonds communs de placement et les sociétés d'assurance, ainsi que les marchés financiers eux-mêmes (titres, devises, marché monétaire, etc.). Ils englobent également le système des paiements et le cadre réglementaire et de surveillance qui sous-tend les opérations des institutions et des marchés financiers. Le PESF vise à identifier les forces et les facteurs de vulnérabilité du système financier ainsi qu'à réduire le risque de crise; de ce point de vue, il contribue donc aux efforts destinés à promouvoir la stabilité financière et la croissance à l'échelle tant nationale qu'internationale.

Le PESF fait fond sur les travaux effectués précédemment par le FMI et par la Banque mondiale dans le domaine du secteur financier. Traditionnellement, le FMI s'est concentré sur les liens réciproques entre la santé du secteur financier et les résultats macroéconomiques, d'une part, et l'appui des mesures propres à réduire la probabilité de crises financières, ou à en diminuer l'intensité le cas échéant, d'autre part. Ces mesures visent, entre autres, à renforcer la surveillance des institutions financières et des marchés financiers par les autorités nationales dans la perspective de la réduction des risques excessifs, à améliorer la gestion des risques par ces institutions et à promouvoir la saine intermédiation des flux financiers. Elles portent aussi sur les questions macroéconomiques, notamment monétaires et budgétaires, l'objectif recherché étant de rendre le cadre macroéconomique plus stable et, partant, plus propice à la stabilité du secteur financier.

Consciente de l'importance qu'il revêt pour le développement et le recul de la pauvreté, la Banque mondiale fait porter ses efforts sur le rôle du secteur financier. L'expérience montre qu'un système financier qui fonctionne bien compte pour beaucoup dans la croissance économique, élément clé de la réduction de la pauvreté. A cet égard, la Banque mondiale a toujours appuyé le développement et le renforcement du secteur financier des pays.

Le PESF sert à déceler les éventuels facteurs de vulnérabilité du secteur financier de façon à pouvoir alerter les pays ainsi que d'aider la Banque mondiale et le FMI – et l'ensemble de la communauté internationale – à concevoir les formules d'assistance qui s'imposent. La qualité des évaluations repose dans une grande mesure sur la capacité analytique et le jugement de l'équipe, composée de membres du personnel de la Banque mondiale et du FMI, qui les effectue. Ceux-ci s'appuient sur leur expérience et sur celle de spécialistes issus de diverses institutions, dont des banques centrales, des agences nationales de surveillance et des organismes internationaux de normalisation, tels le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, l'Association internationale des

contrôleurs d'assurance et l'Organisation internationale des commissions de valeurs. L'intervention de ces spécialistes externes constitue une composante précieuse du processus d'évaluation par les pairs, en particulier en ce qui concerne l'observation des normes et des codes du secteur financier.

Le PESF a été mis en route en mai 1999 à titre expérimental. Au départ, il s'appliquait à une dizaine de pays dont les systèmes financiers représentaient divers stades de développement. Parmi eux figuraient des pays industriels (dont le Canada et l'Irlande), des pays à marché naissant (Afrique du Sud, par exemple) et des pays en développement (tels le Cameroun et le Salvador). Le PESF a été très bien reçu par les pays qui y ont participé et par la communauté internationale; en toute probabilité, il sera intégré aux programmes permanents du FMI et de la Banque mondiale

LES COMPOSANTES DU PESF

L'examen, par les équipes du PESF, des forces, des risques et des facteurs de vulnérabilité du système financier d'un pays s'articule autour de trois volets principaux: (1) l'évaluation de la stabilité du système financier, et notamment des facteurs macroéconomiques susceptibles d'avoir un effet sur les résultats du système aussi bien que des conditions présentes dans le système qui sont de nature à avoir des répercussions au niveau macroéconomique; (2) l'évaluation du degré d'observation des normes, codes et bonnes pratiques afférents au système financier; et (3) l'évaluation de la réforme et des besoins de développement du secteur financier. L'équipe identifie les mesures propres à renforcer le système financier ainsi que les éventuels plans pour faire face aux imprévus, et elle prépare l'évaluation détaillée des répercussions monétaires et budgétaires de ces mesures.

Par exemple, une hausse démesurée des prix des biens dans un pays (disons dans l'immobilier ou à la Bourse des valeurs) pourrait bien mettre les banques et autres créanciers dans une fâcheuse situation si ces biens constituaient la principale garantie d'une part importante de leurs prêts. Dans un tel cas de figure, l'équipe du PESF tente d'abord de déterminer s'il existe vraiment une hausse démesurée des prix, ses causes et, s'il y a lieu, la riposte que devraient préparer les autorités. Par ailleurs, elle examine la question de savoir si les institutions de prêt ont attaché une importance indue à la garantie dans le cadre de la prise de leurs décisions, si elles ont

suffisamment envisagé la possibilité de la baisse des prix des biens lorsqu'elles évaluaient cette garantie et si leur capital atteint un niveau adéquat. L'équipe s'efforce également de déterminer si les responsables chargés de la surveillance suivaient l'évolution des risques d'assez près et s'ils donnaient des conseils aux institutions de prêt relativement à leurs pratiques. Elle fait des recommandations si elle décèle des lacunes dans ces domaines.

A long terme, la santé du système financier dépend en grande partie de l'existence d'un cadre réglementaire adéquat conjugué à la présence d'incitations structurées. Une évaluation PESF jauge la capacité et les pratiques en matière de réglementation à la lumière des fondements juridiques du secteur financier. Ainsi l'équipe du PESF va-t-elle procéder à l'évaluation systématique de l'observation des principes fondamentaux de Bâle en matière de contrôle bancaire, des pratiques suivies pour assurer la transparence des politiques monétaire et budgétaire et, s'il y a lieu, des normes applicables au marché boursier, à l'assurance et aux systèmes de paiement. Diverses autres questions juridiques et institutionnelles à même d'avoir une incidence sur le secteur financier peuvent également être passées en revue.

Outre les résultats économiques, il s'avère quelquefois nécessaire d'examiner la stratégie des autorités face au développement du système financier. Dans les pays en développement dont le marché financier est sous-développé, il conviendrait éventuellement de prêter une attention particulière aux possibilités de mise en valeur d'un marché des capitaux et de l'épargne contractuelle (assurance et fonds de retraite y compris). Ces éléments contribuent à la santé de l'ensemble du système financier, sans compter qu'ils appuient la croissance économique.

Ces diverses composantes nécessitent l'examen de toute une panoplie de domaines. Dans chacun d'eux, l'évaluation doit tenir compte de la structure du secteur financier du pays et elle doit se fonder sur les normes internationales, les pratiques optimales et l'expérience accumulée de la Banque mondiale, du FMI et d'autres institutions internationales ainsi que sur les informations relatives au marché. La gamme des domaines à considérer est étendue, mais le personnel de la Banque mondiale et celui du FMI possèdent de vastes connaissances de base qu'ils ont acquises en travaillant pour des institutions publiques nationales ou des institutions du secteur privé aussi bien que dans l'exercice de leurs fonctions actuelles. Ceci permet de cerner les questions qui présentent le plus

d'intérêt pour un pays donné et, partant, de mieux cibler les travaux du PESF.

LES METHODES ET LES INSTRUMENTS

Une partie des méthodes et des instruments utilisés par les équipes du PESF ont été spécialement mis au point pour ce programme. En particulier, l'analyse macroprudentielle, qui comprend notamment les tests de résistance et l'analyse de scénarios, conjuguée à l'amélioration des méthodes appliquées pour juger l'observation des normes et des codes, a servi à appuyer et à renforcer la cohérence et la qualité de l'analyse du PESF.

L'analyse macroprudentielle vise à mettre en évidence les liens entre les résultats macroéconomiques et la santé du secteur financier. Les indicateurs macroprudentiels regroupent les indicateurs microprudentiels globaux de la santé des banques commerciales individuelles et autres institutions financières (notamment le caractère adéquat du capital, les recettes et la solvabilité), et les indicateurs macroéconomiques associés à la santé du système financier (la volatilité des taux de change et des taux d'intérêt, par exemple). On a eu l'occasion de constater que les indicateurs microprudentiels globaux sont essentiellement des indicateurs soit immédiats, soit différés de la santé du secteur financier. En revanche, les variables macroéconomiques peuvent révéler des déséquilibres propres à porter atteinte au système financier et elles ont tendance à être des indicateurs précurseurs. L'expérience montre que les crises financières surviennent généralement lorsque ces deux types d'indicateurs trahissent des facteurs de vulnérabilité, c'est-à-dire lorsque les institutions financières sont fragilisées et qu'elles se heurtent à des chocs macroéconomiques.

Les tests de résistance et l'analyse de scénarios aident à déterminer les répercussions des chocs macroéconomiques, des changements structurels et des innovations du secteur financier sur la rentabilité et la solvabilité des institutions financières. Ils fournissent un cadre utile et souple en vue de l'identification et de l'analyse des facteurs de vulnérabilité du secteur financier. Dans le cadre du PESF, les types de tests et de modèles qui sont utilisés varient selon la structure et les caractéristiques du système financier du pays examiné et selon les données disponibles. Par exemple, un pays qui exporte principalement des produits de base serait éventuellement plus susceptible de pâtir de la fluctuation des prix et des recettes d'exportation. Dans ce cas de figure, il y aurait sans doute lieu de se

concentrer davantage sur l'éventualité de chocs externes que sur d'autres types de chocs. En outre, dans un tel pays, on pourrait envisager d'élargir la portée du choc externe potentiel qui sert de point de départ à la réalisation d'un test de résistance. Par ailleurs, ces tests et les analyses de scénarios effectués en collaboration avec les autorités se sont avérés très utiles pour ce qui est d'aider les pays membres à construire leur capacité de gestion des risques et d'encourager les responsables à soumettre périodiquement leur système financier à des tests de résistance.

Les évaluations, faites dans le cadre du PESF, de l'observation et de l'application des normes et des codes pertinents servent à identifier d'éventuelles carences de la réglementation du secteur financier et des pratiques à l'appui de la transparence et, par extension, à mettre en lumière les besoins de réformes et de développement dans les divers domaines visés. En outre, l'examen des normes sert de guide à l'évaluation de la stabilité générale du système financier et il aide les pays à mesurer la leur à l'aune de points de référence internationaux.

L'expérience acquise à ce jour confirme que l'évaluation des normes constitue une composante importante du PESF. La surveillance et le suivi de grande qualité des institutions et des marchés financiers revêtent une importance essentielle pour la stabilité des systèmes financiers qui sont intégrés aux marchés mondiaux et qui font face à toutes sortes d'innovations et de chocs d'ordre financier. De surcroît, l'évaluation des normes facilite l'identification et l'application des réformes réglementaires et opérationnelles nécessaires au développement progressif des systèmes financiers des pays et à leur intégration aux marchés financiers mondiaux. En revanche, elle joue un rôle relativement effacé pour ce qui est de cerner les facteurs de vulnérabilité immédiate des systèmes financiers, puisque ceux-ci sont influencés par toute une gamme de facteurs macroéconomiques et structurels. Dès lors, il convient de compléter ces évaluations par la collecte d'un large éventail d'informations et d'analyses si l'on veut obtenir une image complète des facteurs pertinents de risque et de vulnérabilité dans le cadre de l'évaluation de la stabilité de l'ensemble du secteur financier, comme le fait le PESF.

Les évaluations qui sont réalisées dans le cadre du PESF ne constituent pas une fin en soi. Il faut ensuite intégrer les résultats obtenus aux travaux de la Banque mondiale et du FMI. A cet égard, le FMI prépare une évaluation de la stabilité du secteur financier (ESSF) sur la base du

rapport PESF. Cette évaluation se concentre sur les forces, les risques et les faiblesses du système financier dans un contexte macroéconomique et macroprudentiel plus vaste que précédemment, ce qui permet de se faire une idée de la stabilité globale du système. Les évaluations sont remises au conseil d'administration du FMI dans le cadre de la documentation réunie en vue des consultations au titre de l'article IV, c'est-à-dire en vue des discussions annuelles sur la politique macroéconomique qui ont lieu entre le FMI et ses pays membres. Ainsi les ESSF permettent-elles de placer le PESF et le suivi des systèmes financiers sous la surveillance du FMI. Les analyses effectuées dans le contexte des ESSF sont axées sur les conséquences probables des panoplies de mesures macroéconomiques et des chocs exogènes ainsi que sur les répercussions des réformes du secteur financier sur le plan de la rentabilité, de la solvabilité et des liquidités.

Par ailleurs, le PESF s'insère dans la logique du dialogue suivi de politique générale qui a lieu entre le personnel de la Banque mondiale et les autorités nationales. Les travaux diagnostiques du PESF constituent une évaluation détaillée du secteur financier d'un pays, laquelle sert de base à la formulation de la stratégie de la Banque vis-à-vis de ce pays en matière d'assistance et à l'octroi d'une assistance technique. En outre, le personnel de la Banque établit des évaluations du secteur financier (ESF) qui reprennent les points principaux du PESF, l'accent étant mis sur ce qui touche au développement et au renforcement de la capacité de construction des institutions dans le secteur financier du pays visé. C'est aux autorités nationales qu'appartient la décision de publier ou non les ESSF et les ESF. De même, si elles le souhaitent, elles peuvent publier séparément le résumé des évaluations portant sur le respect des normes du secteur financier et qui sont consignées dans des « rapports sur l'observation des normes et des codes » (RONC).

ES PERSPECTIVES D'AVENIR

A ce jour, l'expérience menée avec le PESF s'est révélée concluante. Ce programme contribue à l'intégration de l'analyse du secteur financier aux discussions de politique économique et il fournit aux autorités nationales un cadre stratégique pour le renforcement et l'élargissement de leur secteur financier. Dans certains cas, par exemple, les liens entre les taux d'intérêt élevés et les prêts non performants ont été mis en lumière, ce qui a permis une analyse plus précise de la durabilité des taux élevés d'intérêt. Dans d'autres cas, le PESF a mis en relief la nécessité de renforcer la surveillance bancaire, d'améliorer la législation du secteur financier, de réduire les risques dans les systèmes des paiements et de règlements des titres ainsi que de renforcer la gestion de la dette souveraine. C'est ainsi à la suite du PESF qu'a été mise en place une assistance concernant la conception d'un mécanisme d'assurance des dépôts et la création de registres de crédit.

Il faut bien comprendre que le PESF ne va pas protéger les pays contre toutes les crises financières. Les indicateurs macroprudentiels, les tests de résistance et l'évaluation des normes ne sont pas pour autant infaillibles, quand bien même ils permettent de cerner les facteurs de vulnérabilité. A long terme, néanmoins, le PESF peut réduire la survenue de crises en mettant à la disposition des autorités nationales un examen approfondi et objectif de leur secteur financier, en identifiant les faiblesses à un stade précoce et en suggérant en temps opportun des ripostes efficaces. □

Note: les opinions exprimées dans le présent article ne reflètent pas nécessairement les vues ou la politique du gouvernement des Etats-Unis.

□ LES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES

LE FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL (FMI)

<http://www.imf.org/external/index.htm>

Créé lors de la conférence de Bretton Woods (New Hampshire) en juillet 1944, le FMI compte à l'heure actuelle 183 Etats membres.

MISSION: le FMI a été chargé de favoriser la stabilité des changes, une croissance équilibrée du commerce international, la mise en place d'un système multilatéral de paiements et d'offrir une aide financière temporaire à ses Etats membres qui éprouvent des difficultés en matière de balance des paiements, dans le but de réduire les risques encourus par le système international. A cette fin, le FMI a trois grandes fonctions, à savoir la surveillance de l'économie de ses Etats membres, en particulier de leur politique de change, la fourniture d'une aide financière, sous la forme de crédits et de prêts, à ses Etats membres qui ont des problèmes de balance de paiements pour leur permettre d'entreprendre des réformes, ainsi que la fourniture d'une assistance technique aux fins d'application de leur politique budgétaire et monétaire.

Le FMI est également un centre mondial de recherche sur les questions économiques internationales qui publie tous les ans des centaines d'articles, d'études et de rapports. Parmi ceux-ci figurent le rapport « Perspectives de l'économie mondiale » qui est diffusé deux fois par an lors des assemblées du Fonds monétaire et de la Banque mondiale et qui a paru pour la première fois en 1980. Depuis quelque temps, le FMI publie sur papier et sur son site Internet des données économiques importantes ayant trait à ses propres activités et à ses Etats membres, notamment des documents relatifs à l'évaluation macroéconomique annuelle de chacun de ses Etats membres, à la suite des consultations au titre de l'article IV de ses statuts.

Le FMI organise également des conférences, des séminaires et diverses réunions sur des questions économiques d'ordre international.

Tous les Etats membres du FMI, y compris les grands pays

industriels qui fournissent la plus grande partie de son financement, peuvent faire appel à ses ressources financières. Toutefois, aucun des grands pays industriels n'a eu à le faire depuis les années 1970.

Le FMI n'avait pas à l'origine la tâche particulière de venir en aide aux pays en développement. Toutefois, au milieu des années 1980, il a commencé à fournir des prêts concessionnels (c'est-à-dire assortis de taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché) aux pays les plus pauvres dans le cadre de la facilité d'ajustement structurel, puis de la facilité d'ajustement structurel renforcée. En 1999, cette facilité a été élargie et rebaptisée la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance. Le FMI aide également les pays pauvres dans le cadre de l'initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés.

FINANCEMENT: les Etats membres du FMI doivent verser une souscription égale à la quote-part qui leur est assignée. Le montant total des souscriptions a atteint près de 300 milliards de dollars à la fin de 2000, à la suite d'une augmentation de 45 % des quotes-parts qui a eu lieu en janvier 1999. Plus un pays a une économie importante, plus sa quote-part est élevée et plus le nombre de voix dont il dispose est grand. La quote-part des Etats-Unis est de loin la plus élevée. Elle est égale à l'heure actuelle (février 2001) à 17,63 % du total, ce qui donne aux Etats-Unis un droit de veto pour certaines grandes questions telles que l'augmentation des quotes-parts et la modification des statuts du FMI. Après les Etats-Unis, ce sont le Japon (6,32 %), l'Allemagne (6,17 %), la France et le Royaume-Uni (5,1 % pour chacun de ces deux pays) qui ont les quotes-parts les plus élevées.

Le FMI met ses ressources financières à la disposition de ses Etats membres au moyen de trois grandes catégories de mécanismes: les mécanismes ordinaires, l'aide concessionnelle et les autres mécanismes.

C'est au moyen des mécanismes ordinaires qu'il offre la plus grande partie de ses concours financiers. Ceux-ci proviennent du compte des ressources générales sur lequel tous les 183 Etats membres ont le droit de faire des tirages.

Les mécanismes relevant du compte des ressources générales comprennent les accords de confirmation pour des prêts à court terme (en général de 12 à 18 mois avec un délai de remboursement de 4 ans) en cas de difficultés de balance des paiements, le mécanisme élargi de crédit pour les prêts et crédits à plus long terme (en général de 3 ans avec un délai de remboursement qui va de 4 ans et demi à 7 ans). En date du 9 février 2001, on comptait 15 accords de confirmation dont le montant total atteignait 17 320 millions de dollars. Les crédits les plus importants accordés dans le cadre d'un accord de confirmation sont allés à l'Argentine (environ 7 766 millions de dollars) et à la Turquie (environ 5 545 millions de dollars).

A la même date, le FMI avait accordé à 9 pays des crédits d'un montant total de 14 850 millions de dollars, dans le cadre du mécanisme élargi de crédit. L'Indonésie est le pays dont le montant des emprunts est le plus élevé (10 383 millions de dollars) et elle est suivie de l'Ukraine (environ 2 023 millions de dollars).

L'aide concessionnelle représente la deuxième catégorie des prêts et crédits du FMI. La plus grande partie de ces derniers sont accordés dans le cadre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance. Quarante-vingt des Etats membres à faible revenu du FMI peuvent prétendre à de tels concours financiers. En date du 9 février 2001, le FMI avait accordé quelque 5 797 millions de dollars à 34 pays. Les plus grands emprunteurs étaient la Côte d'Ivoire (environ 545 millions de dollars) et la Zambie (1 127 millions de dollars).

Le FMI a créé en 1999 la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance en vue de faire de la réduction de la pauvreté un élément clé de ses programmes. Si cette facilité est surtout destinée à aider un pays à faire face à ses difficultés de balance des paiements, les concours financiers sont accordés dans le cadre d'un programme plus large visant à encourager une croissance durable susceptible de relever le niveau de vie de la population et de réduire la pauvreté. Les prêts sont décaissés dans le cadre d'accords d'une durée de 3 ans, uniquement si le pays bénéficiaire remplit certains critères d'exécution et à suite de l'examen du programme en cours. Les prêts accordés dans le cadre de cette facilité sont assortis d'un taux d'intérêt de 0,5 % par an, d'une période de grâce de 5 ans et demi et d'un délai de remboursement de 10 ans.

Par ailleurs, le FMI accorde une aide financière dans le cadre de l'initiative d'allègement de la dette des pays

pauvres très endettés. En date du 9 février 2001, il avait accordé 1 076 millions de dollars à 22 pays dans le cadre de ce programme qu'il administre avec la Banque mondiale.

Quant aux autres mécanismes, ils sont tous destinés à accorder une aide à court terme dans des circonstances particulières. Ils comprennent :

- le mécanisme de financement compensatoire : créé en 1963, il permet d'aider en temps opportun les Etats membres qui enregistrent une baisse temporaire des recettes qu'ils tirent de leurs exportations ou une hausse excessive temporaire du coût de leurs importations de céréales ;
- la facilité de réserve supplémentaire : créée en 1997, elle permet d'apporter une aide financière aux pays qui éprouvent des difficultés exceptionnelles de balance des paiements dues à une perte soudaine et déstabilisatrice de la confiance du marché. Les remboursements doivent s'effectuer normalement dans un délai de 1 an et demi et impérativement dans un délai de 2 ans et demi. En vue d'encourager un remboursement rapide, le FMI prélève une commission additionnelle ;
- la ligne de crédit préventive : créée en 1999, elle offre, comme la facilité de réserve supplémentaire, des ressources à court terme, mais uniquement aux Etats membres préoccupés par des risques de contagion, mais qui ne traversent pas une crise au moment où les fonds sont engagés. Le délai de remboursement et le taux de commission sont les mêmes que ceux de la facilité de réserve supplémentaire. Cette ligne de crédit n'a pas encore été utilisée.

Au cours des 40 dernières années, le FMI a mis en place, pour faire face à des circonstances particulières, divers autres mécanismes, qu'il a supprimé par la suite parce qu'ils avaient rempli leurs objectifs ou parce qu'ils n'étaient plus nécessaires.

LE GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

<http://www.worldbank.org>

La Banque mondiale, qui compte actuellement 182 Etats membres, a été fondée en 1944 lors de la conférence de Bretton Woods sous le nom officiel de Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD). Le Groupe de la Banque mondiale comprend 5 institutions : la BIRD, l'Association internationale de

développement (IDA), la Société financière internationale (SFI), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI).

La Banque mondiale est également un centre mondial de recherche sur les questions économiques, en particulier sur le développement dans les pays les plus pauvres. Elle publie plusieurs rapports annuels, y compris le Rapport sur le développement dans le monde, les Indicateurs du développement dans le monde ainsi que des centaines de communications, études et autres documents.

Elle organise en outre des conférences, des séminaires et autres manifestations consacrées au développement et à l'économie.

Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)

<http://www.worldbank.org/html/extdr/backgrd/bird/>

La BIRD accorde des prêts et une aide au développement aux pays en développement solvables à revenu intermédiaire. Elle ne cherche pas à réaliser le maximum de bénéfices, mais a obtenu un revenu net chaque année depuis 1948.

Durant l'exercice 2000, la BIRD a prêté 10.9186 millions de dollars, la plus grande partie – environ un cinquième du total – étant consacré à la gestion du secteur public. En 2000, le montant de ses prêts a été inférieur de plus de moitié aux sommes qu'elle avait prêtées les deux années précédentes. En effet, ses prêts avaient alors atteint un niveau record en raison de l'aide qu'elle avait accordée aux pays touchés par une crise financière en 1997 et en 1998.

Le montant de la quote-part d'un pays à la BIRD est fonction du poids de son économie dans l'économie mondiale. Les Etats-Unis ont la quote-part la plus importante, environ 17 %, ce qui leur confère le pouvoir d'opposer leur veto à tout changement de l'assise financière de la banque et de ses statuts, étant donné que 85 % des parts sont nécessaires pour opérer de tels changements. Cependant, pratiquement toutes les autres questions, y compris l'approbation des prêts, sont décidées à la majorité des voix exprimées par les représentants de tous les membres de la BIRD.

L'Association internationale de développement (IDA)

<http://www.worldbank.org/ida/>

Créée en 1960, l'IDA est le guichet concessionnel du Groupe de la Banque mondiale. Elle accorde des prêts à long terme sans intérêt aux pays en développement les plus pauvres. Elle ne prête qu'aux pays dont le revenu par habitant était inférieur à 885 dollars en 1999. Actuellement, 78 pays peuvent obtenir des prêts de l'IDA. Ces pays comptent 2,3 milliards d'habitants, soit 53 % de la population totale des pays en développement. A l'heure actuelle, 1,5 milliard de ces personnes ne disposent que de 2 dollars ou moins par jour pour vivre.

Certains pays comme l'Inde et l'Indonésie peuvent prétendre à l'aide de l'IDA en raison de la faiblesse de leur revenu par habitant, mais ils sont suffisamment solvables pour pouvoir emprunter auprès de la BIRD. Au total, 23 pays qui recevaient précédemment une aide de l'IDA sont devenus assez prospères pour ne plus faire partie de cette catégorie. Parmi eux figurent le Chili, la Chine, le Costa Rica et l'Egypte.

Les crédits de l'IDA sont remboursables sur 35 à 40 ans, avec une période de grâce de 10 ans pour le remboursement du principal. Ils ne portent pas intérêt, mais donnent lieu au paiement d'une modeste commission de service, actuellement de 0,75 %, sur les montants décaissés.

Depuis 1960, l'IDA a prêté 120 milliards de dollars à 106 pays. Elle prête en moyenne de 5 à 6 milliards de dollars par an pour différents types de projets de développement répondant principalement à des besoins fondamentaux tels que l'enseignement primaire, les services de santé de base, l'épuration de l'eau et l'assainissement. L'IDA finance également des projets visant à protéger l'environnement, à améliorer la situation des entreprises privées, à mettre en place l'infrastructure nécessaire et à soutenir les réformes en faveur de la libéralisation de l'économie.

Une petite partie de l'aide de l'IDA est fournie sous forme de dons.

L'IDA est financée par la reconstitution régulière de ses ressources. Lors de la douzième reconstitution, qui est la plus récente, la part des Etats-Unis a représenté 21 % de l'ensemble des contributions.

La Société financière internationale (SFI)

<http://www.ifc.org/>

La SFI a été créée en 1956 pour encourager la croissance du secteur privé dans les pays en développement. Elle le fait principalement en finançant des projets du secteur privé avec des capitaux à long terme sous forme de prises de participation et de prêts, en aidant les sociétés des pays en développement à obtenir des fonds sur les marchés financiers internationaux et en fournissant des conseils et une assistance technique aux entreprises et aux pouvoirs publics de ces pays.

LES BANQUES MULTILATERALES DE DEVELOPPEMENT

La Banque interaméricaine de développement (BID)

<http://www/iadb.org/>

Créée en 1959, la BID comprend 29 Etats membres emprunteurs en Amérique latine et dans les Caraïbes et compte au total 46 membres.

Le Groupe de la BID se compose de la Banque elle-même, de la Société interaméricaine d'investissement et du Fonds multilatéral d'investissement.

La mission principale de la BID consiste à accorder des prêts pour l'investissement de capitaux publics et privés dans cette partie du monde, à faciliter la mobilisation d'autres fonds au profit de projets économiques et sociaux prioritaires et à encourager et compléter les investissements privés qui contribuent au développement économique. La BID fournit également une assistance technique et sert de centre de recherche régional sur les problèmes de développement économique.

Les prêts et l'assistance technique de la BID depuis sa création ont atteint au total 95 milliards de dollars à la fin de 1998.

Les Etats-Unis sont le pays qui contribue le plus. Ils fournissent environ 31 % du budget de la BID et disposent de 31 % des voix. A la fin de 1998, la répartition des voix au sein de la BID était la suivante : 50,913 % pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 31,08 % pour les Etats-Unis, 4,088 % pour le Canada et 18,852 % pour les membres non régionaux.

La Société interaméricaine d'investissement (SII)

<http://www/iadb.org/iic/english/index.htm>

La SII, filiale autonome de la BID, a été créée en 1986 pour promouvoir le développement économique régional en aidant les petites et moyennes entreprises du secteur privé. En 1999, la SII a fourni 192 millions de dollars dans le cadre du financement de 22 projets dans 12 pays. Quelque 11 % de ce montant ont été décaissés pour des prises de participation et 89 % pour des prêts.

Le Fonds multilatéral d'investissement (MIF)

<http://www.iadb.org/mif/index.htm>

Le MIF a été créé en 1993 en tant qu'élément clé de l'initiative des Etats-Unis en faveur des entreprises des Amériques, en vue d'encourager les réformes en matière d'investissement ainsi que le développement du secteur privé en Amérique latine et dans les Caraïbes. Le MIF accorde des dons au titre de l'assistance technique afin d'appuyer les réformes axées sur l'économie de marché, d'accroître les capacités et la qualification de la main-d'œuvre et d'aider les micro-entreprises ainsi que les petites et moyennes entreprises. Il aide également à attirer les capitaux vers les petites entreprises et la microfinance en investissant dans des fonds spécialisés dans les prises de participation dans les domaines du développement communautaire, du capital-risque, de la technologie et du partenariat.

La Banque asiatique de développement (BAAsD)

<http://www.adb.org/>

Créée en 1966, la Banque asiatique de développement est une institution financière multilatérale de développement comptant 59 Etats membres situés, pour la plupart, en Asie et en Océanie.

La BAAsD s'est fixé pour but principal la réduction de la pauvreté. Elle s'emploie aussi à encourager la croissance économique, à soutenir la valorisation des ressources humaines, à améliorer la condition de la femme et à protéger l'environnement.

Ses outils principaux sont les prêts et l'assistance technique, qu'elle fournit aux Etats pour des projets et des programmes précis. En 1999, le volume des prêts de la BAAsD a atteint 5 milliards de dollars. Ses dons au titre de l'assistance technique, qui se sont élevés à 173 millions de

dollars en 1999, ont servi à financer la préparation de projets ainsi que des activités liées à l'assistance technique.

La BAoD a son siège à Manille. Elle a plus de 10 missions résidentes à travers l'Asie, une mission régionale pour le Pacifique située à Vanuatu, et des bureaux de représentation à Francfort, à Tokyo et à Washington.

Les Etats-Unis et le Japon sont les deux pays qui y contribuent le plus; ils fournissent chacun 16% des fonds de l'institution.

Son guichet concessionnel, le Fonds asiatique de développement, accorde des prêts aux pays les plus pauvres de la région.

La Banque africaine de développement (BAD)

<http://www/afdb.org/about.html>

Le Groupe de la Banque africaine de développement, qui a été établi en 1984, a pour mission de promouvoir le développement économique et social en Afrique par le truchement de prêts, de prises de participation et de l'assistance technique. Il a son siège à Abidjan (Côte d'Ivoire) et se compose de trois institutions: la Banque africaine de développement (BAD), le Fonds africain de développement (FAD) et le Fonds fiduciaire nigérian.

Les Etats-Unis, qui sont membres de la BAD depuis 1983, sont le plus gros actionnaire non africain avec environ 5,6% de son capital social.

Le capital autorisé de la BAD s'élevait à 23,29 milliards de dollars en 1997.

Le Fonds africain de développement, filiale de la BAD, a entamé ses activités en 1974. Il accorde des prêts de développement à des conditions concessionnelles aux pays africains à très faible revenu. Les Etats-Unis sont, aussitôt après le Japon, l'Etat membre qui verse la plus grosse contribution au Fonds africain de développement (11% du total).

Le Fonds fiduciaire nigérian a été établi par le gouvernement nigérian en 1976 pour financer les programmes de développement des membres les plus pauvres de la BAD.

La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)

<http://ebrd.org.english/index.htm>

La BERD, qui a commencé officiellement à exercer ses activités en avril 1991, a été créée pour aider les anciens Etats communistes d'Europe de l'Est, l'ex-Union soviétique ainsi que l'ex-Yougoslavie à s'orienter vers une économie de marché. La BERD fonctionne actuellement dans 27 pays.

Elle finance directement les activités du secteur privé liées à la restructuration et à la privatisation ainsi que l'infrastructure qui soutient ces activités. Ses investissements servent aussi à bâtir et à renforcer les institutions. Les principales formes de financement de la BERD sont les prêts, les prises de participation et les garanties.

A la fin de 1999, les prêts accordés pour les activités du secteur privé représentaient 70% de toutes ses opérations bancaires. Les statuts de la BERD interdisent que les prêts au secteur public dépassent 40% des investissements totaux de la banque. Les prêts qui aident les pays à améliorer et à développer leur secteur financier représentent environ le tiers de la valeur totale des opérations de la banque.

Les Etats-Unis sont le plus gros actionnaire de la BERD avec une participation de 10,4% à son capital. □

Sources: département d'Etat des Etats-Unis, Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Banque interaméricaine de développement, Fonds monétaire international et Groupe de la Banque mondiale.

❑ CHRONOLOGIE SELECTIVE DES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES

1^{er} au 22 juillet 1944

Les statuts du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale sont élaborés à la Conférence monétaire et financière des Nations unies tenue à Bretton Woods, dans l'Etat du New Hampshire (Etats-Unis), et à laquelle participent les représentants de 44 Etats. Il est décidé que le FMI aura pour rôle d'aider les pays à faire face aux déséquilibres temporaires de leur balance des paiements, afin de stabiliser les taux de change, et qu'il exercera ses activités dans le cadre d'un système des parités fixes entre les monnaies et l'or. La Banque mondiale est officiellement appelée Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD). Initialement, la BIRD est chargée d'octroyer des prêts pour la reconstruction de l'Europe au lendemain de la guerre, mais elle accordera bientôt des prêts de développement en Asie, en Afrique, au Moyen-Orient et en Amérique latine.

8 au 18 mars 1946

La réunion inaugurale des conseils des gouverneurs du FMI et de la Banque mondiale a lieu à Savannah (Géorgie). Les participants à la réunion adoptent la réglementation générale des deux institutions, décident d'établir leur siège à Washington et choisissent leurs premiers administrateurs qui sont chargés de la conduite des affaires courantes.

25 juin 1946

La Banque mondiale entre officiellement en activité.

27 septembre au 5 octobre 1946

La première assemblée annuelle des conseils des gouverneurs du FMI et de la Banque mondiale a lieu à Washington.

1^{er} mars 1947

Le FMI commence ses activités.

8 mai 1947

Le premier tirage sur le FMI d'un montant de 25 millions de dollars est effectué par la France.

9 mai 1947

Le premier prêt de la Banque mondiale est accordé à la France. Ce prêt pour la reconstruction, d'un montant de 250 millions de dollars, demeure (en valeur réelle) le prêt le plus important qu'ait accordé cette institution.

25 mars 1948

Les administrateurs de la Banque mondiale approuvent le premier prêt de cette institution à un pays en développement : 13,5 millions de dollars au Chili pour un projet hydroélectrique.

Juillet à novembre 1949

La Banque mondiale entame sa première étude économique, consacrée aux ressources et aux besoins économiques de la Colombie.

13 septembre 1950

La Banque mondiale accorde à l'Ethiopie deux prêts totalisant 7 millions de dollars. Il s'agit de son premier prêt à l'Afrique.

13 et 14 août 1952

L'Allemagne de l'Ouest et le Japon deviennent membres du FMI et de la Banque mondiale.

1^{er} octobre 1952

Le conseil d'administration du FMI approuve des propositions relatives aux accords de confirmation. Les accords de confirmation constituent le principal mécanisme utilisé par le FMI pour aider les pays qui ont des difficultés en matière de balance des paiements.

20 juillet 1956

Création de la Société financière internationale (SFI), filiale de la Banque mondiale. La SFI a pour rôle d'aider le secteur privé des pays en développement.

Décembre 1959

Création de la Banque interaméricaine de développement (BID), dont le siège est établi à Washington. Elle a pour rôle d'accorder des prêts de développement en Amérique latine et dans les Caraïbes.

24 septembre 1960

Création de l'Association internationale de développement (IDA), filiale de la Banque mondiale. L'IDA a pour rôle d'accorder des prêts concessionnels aux pays les plus pauvres.

11 mai 1961

L'IDA octroie au Honduras son premier crédit de développement, d'un montant de 9 millions de dollars, au titre de l'expansion et de l'entretien de son réseau routier.

5 janvier 1962

Le conseil d'administration du FMI adopte les dispositions et les conditions des accords généraux d'emprunt, source supplémentaire de financement que 11 pays industriels ont accepté de mettre à la disposition des membres du FMI ayant besoin, dans certaines circonstances, d'une aide à court terme.

17 septembre 1962

Le premier prêt de la Banque mondiale pour financer l'éducation – un crédit de l'IDA de 5 millions de dollars – va à la Tunisie pour la construction d'écoles.

27 février 1963

Le FMI crée le mécanisme de financement compensatoire, qui est destiné à aider les pays touchés par les effets économiques d'une baisse temporaire de leurs recettes d'exportation.

1^{er} juillet 1966

La Banque africaine de développement, qui a pour rôle d'accorder des prêts de développement, entame ses activités. Son siège est établi à Abidjan (Côte d'Ivoire).

22 août 1966

Création de la Banque asiatique de développement, dont le siège est situé à Manille (Philippines). Elle a pour rôle d'accorder des prêts de développement.

14 octobre 1966

Création du Centre international de la Banque mondiale pour le règlement des différends relatifs aux investissements. Ce centre est chargé de régler les différends entre gouvernements et investisseurs.

16 juin 1970

La Banque mondiale accorde à la Jamaïque son premier prêt pour le planning familial, d'un montant de 2 millions de dollars.

18 mai 1971

La Banque mondiale signe son premier accord de prêt pour la lutte contre la pollution. D'un montant de 15 millions de dollars, ce prêt est destiné à combattre la pollution fluviale à Sao Paulo (Brésil).

15 août 1971

Dans le cadre d'une série de mesures anti-inflationnistes, les Etats-Unis informent le FMI qu'ils cesseront d'acheter et de vendre de l'or pour le règlement de transactions internationales. Le système des parités fixes et la convertibilité officielle du dollar en or et en d'autres avoirs de réserve – deux éléments principaux du système de Bretton Woods – cessent d'exister.

18 décembre 1971

A l'issue de quatre mois de négociations, l'accord du Smithsonian prévoit le réaligement des monnaies des pays industriels et une augmentation du prix de l'or. Le FMI établit un régime temporaire de taux centraux ainsi que des marges plus larges de part et d'autre de la parité.

19 mars 1973

Les Etats membres de la Communauté économique européenne décident de laisser « flotter » leurs monnaies par rapport au dollar.

Juillet 1973

Le Fonds africain de développement, filiale de la Banque africaine de développement, entame ses activités.

13 septembre 1974

Le FMI établit le mécanisme élargi de crédit pour accorder une aide à moyen terme à ses Etats membres qui se heurtent à des déséquilibres temporaires de leur balance des paiements dues aux changements structurels intervenus dans leur économie.

Octobre 1974

Le Comité intérimaire du FMI et le Comité de développement de la Banque mondiale sont créés et tiennent leurs premières réunions.

Août 1978

La Banque mondiale publie son premier « World Development Report » (Rapport sur le développement dans le monde), qui devient sa publication annuelle vedette.

24 juillet 1979

La Banque mondiale approuve des plans pour entamer ses opérations de prêt en faveur d'activités liées à la santé.

25 mars 1980

La Banque mondiale approuve, au profit de la Turquie, son premier prêt à l'ajustement structurel (PAS), dont le montant atteint 200 millions de dollars. Le prêt à l'ajustement structurel est un prêt à décaissement rapide visant à soutenir les réformes structurelles soit dans un secteur particulier soit dans l'économie générale d'un pays. Ces prêts représentent maintenant le quart des prêts de la Banque mondiale.

25 avril 1980

Le Comité intérimaire décide que le FMI devrait être prêt à jouer un rôle croissant dans la correction des déséquilibres de la balance des paiements d'Etats membres en fournissant son aide pendant une période plus longue et au moyen de prêts plus importants.

21 mai 1981

Le FMI étend son financement aux Etats membres dont les difficultés en matière de balance des paiements sont dues au coût excessif de leurs importations de céréales. Cette aide est intégrée à son mécanisme de financement compensatoire.

13 août 1982

Le Mexique annonce qu'il a de grandes difficultés à assurer le service de sa dette extérieure, ce qui marque le début de la crise de la dette en Amérique latine. Dans les mois qui suivent, le FMI finance d'importants programmes d'ajustement au Mexique et dans plusieurs autres pays qui se heurtent à des difficultés semblables.

2 décembre 1985

La direction du FMI et de la Banque mondiale exprime son large soutien au plan proposé par le ministre des finances des Etats-Unis, M. James Baker, pour faire face au problème de la dette. Connu sous le nom de plan Baker, ce plan exige des mesures générales d'ajustement de la part des débiteurs, des prêts structurels accrus et plus efficaces de la part des banques multilatérales de développement et un accroissement des prêts des banques du secteur privé.

23 mars 1986

Création de la Société interaméricaine d'investissement (SII), filiale de la Banque interaméricaine de développement. Cette filiale autonome est chargée d'accorder des prêts aux petites et moyennes entreprises du secteur privé.

27 mars 1986

Le FMI crée la facilité d'ajustement structurel (FAS) afin d'apporter aux pays en développement à faible revenu une aide à des conditions concessionnelles en matière de balance des paiements.

29 décembre 1987

Le FMI crée la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) en remplacement de la FAS. La FASR est destinée à fournir des ressources aux pays membres à faible revenu qui adoptent des programmes macro-économiques et structurels efficaces, d'une durée de trois ans, en vue de surmonter leurs difficultés en matière de balance des paiements et d'encourager la croissance.

12 avril 1988

Création de l'Agence multilatérale de garantie des investissements, filiale de la Banque mondiale. Elle a pour rôle de compléter l'aide des organismes publics et privés visant à favoriser les investissements directs à l'étranger.

23 mai 1989

Le conseil d'administration du FMI renforce la stratégie de cette institution pour faire face à l'endettement des pays en développement. Cette stratégie repose en partie sur les propositions du ministre des finances des Etats-Unis, M. Nicholas Brady, connues sous le nom de plan Brady. Les pays appliquant des programmes efficaces d'ajustement auront accès aux ressources du FMI pour la réduction de leur dette ou de son service.

30 janvier 1990

Le plus gros prêt de la Banque mondiale (en valeur nominale) – 1,26 milliard de dollars – est approuvé pour le Mexique afin de soutenir le programme de réduction de la dette de ce pays.

Novembre 1990

Le conseil d'administration du FMI approuve un élargissement temporaire des mécanismes de cette institution pour venir en aide aux pays touchés par la crise du Moyen-Orient résultant de l'occupation du Koweït par l'Irak.

Avril 1991

La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) entame ses activités. Elle a pour rôle d'aider les anciens Etats à économie planifiée d'Europe de l'Est, de l'ex-Union soviétique (y compris la Russie) et de l'ex-Yougoslavie, à s'orienter vers l'économie de marché.

Avril – mai 1992

Le conseil d'administration du FMI approuve l'admission de pays de l'ex-Union soviétique.

1^{er} juin 1992

La Fédération de Russie devient membre du FMI.

16 juin 1992

La Fédération de Russie devient membre de la Banque mondiale et de l'Association internationale de développement.

5 août 1992

Le FMI approuve pour la première fois l'octroi à la Russie d'un crédit d'environ 1,04 milliard de dollars dans le cadre d'un accord de confirmation.

Janvier 1993

Création du Fonds multilatéral d'investissement de la Banque interaméricaine de développement. Elément clé de l'Initiative des Etats-Unis en faveur des entreprises des Amériques, ce fonds a pour rôle de promouvoir les réformes en matière d'investissement et d'encourager le développement du secteur privé.

1^{er} février 1995

Le conseil d'administration du FMI approuve un accord de confirmation portant sur un crédit d'environ 17,8 milliards de dollars au profit du Mexique. Il s'agit du plus gros engagement financier pris à ce jour par le FMI. Il vise à aider ce pays à se relever de ses crises monétaires récentes.

3 mars 1995

La Corée du Sud devient le 26^e pays à ne plus bénéficier du financement de la Banque mondiale et le premier à passer du statut d'emprunteur purement concessionnel de l'Association internationale de développement à celui de pays donateur.

26 mars 1996

Le conseil d'administration du FMI approuve, dans le cadre du mécanisme élargi de crédit, l'octroi à la Russie de 10 087 millions de dollars. Il s'agit là du prêt le plus important que le FMI ait accordé dans le cadre de ce mécanisme.

16 avril 1996

Le FMI adopte une norme spéciale de diffusion des données (NSDD) pour les Etats membres qui ont accès aux marchés internationaux de capitaux ou qui désirent y accéder. Les pays qui souscrivent à cette norme acceptent de fournir des données actuelles et de qualité sur leur situation financière pour que le FMI puisse les faire figurer sur son tableau d'affichage des données et établir un site Internet contenant ces données auquel sera relié le tableau d'affichage.

Septembre 1996

Le Comité intérimaire du FMI et le Comité du développement de la Banque mondiale approuvent une initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PTTE) destinée à permettre aux pays les plus pauvres de négocier la réduction partielle de leur dette envers les institutions financières internationales en échange de réformes économiques.

27 janvier 1997

Le conseil d'administration du FMI approuve les nouveaux accords d'emprunt en tant que premier et principal recours au cas où le FMI aurait besoin de ressources supplémentaires. Dans le cadre de ces accords, 25 Etats membres du FMI acceptent de lui prêter des fonds supplémentaires dans certaines circonstances.

25 avril 1997

Le conseil d'administration du FMI approuve la publication des notes d'information au public à l'issue des consultations avec les Etats membres dans le cadre de l'article IV, afin de mieux faire connaître les vues de cette institution.

2 juillet 1997

Face à l'effet cumulatif de mesures imprudentes, le gouvernement thaïlandais cesse de soutenir la monnaie du pays, le baht, qui commence à perdre de sa valeur, déclenchant ainsi une crise financière qui gagne d'autres pays d'Asie. Les effets de cette crise financière asiatique finissent par être ressentis à Hong Kong, en Corée du Sud et à travers le monde.

4 décembre 1997

Le conseil d'administration du FMI approuve l'octroi à la Corée du Sud d'environ 21 milliards de dollars dans le cadre d'un accord de confirmation. Il s'agit de l'engagement financier le plus important de l'histoire du FMI.

17 décembre 1997

A suite de la crise financière asiatique, le FMI établit la facilité de réserve supplémentaire (FRS) pour aider ses Etats membres à faire face à une perte soudaine et déstabilisatrice de la confiance du marché. La FRS est mise en application dès le lendemain pour compléter les ressources accordées à la Corée du Sud dans le cadre d'un accord de confirmation. Environ 3,5 milliards de dollars sont mis à la disposition de ce pays à ce titre.

23 décembre 1997

La Banque mondiale consent de nouveau des prêts à la Corée du Sud pour l'aider à surmonter sa crise financière. La Corée avait cessé de pouvoir bénéficier des programmes de financement de la Banque mondiale en mars 1995. Cette institution approuve l'octroi à ce pays d'un prêt de redressement économique de 3 milliards de dollars. Elle lui accordera d'autres prêts par la suite.

Décembre 1997

Le système général de diffusion des données du FMI est officiellement mis en application. Son objectif principal est d'aider les pays à améliorer la qualité de leurs données économiques.

8 avril 1998

L'Ouganda devient le premier membre du FMI à bénéficier d'un allègement de la dette (environ 350 millions de dollars en valeur actualisée nette) dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés.

20 juillet 1998

Pour la première fois en 20 ans, le FMI met en application les accords généraux d'emprunt afin de prêter à la Russie 8,3 milliards de dollars dans le cadre du mécanisme élargi de crédit.

6 octobre 1998

A l'Assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale, les gouverneurs approuvent le concept d'une nouvelle architecture financière pour faire face aux graves problèmes de l'économie mondiale. Ses principaux éléments sont une transparence accrue, la consolidation de la surveillance bancaire, un progrès méthodique et prudent vers la libéralisation des mouvements de capitaux et un partenariat avec le secteur privé.

2 décembre 1998

Le FMI met pour la première fois en application les nouveaux accords d'emprunt pour prêter au Brésil 18,1 milliards de dollars dans le cadre d'un accord de confirmation.

1^{er} janvier 1999

Onze pays européens membres du FMI adoptent une nouvelle monnaie commune, l'euro. La Banque centrale européenne, qui gère la politique monétaire de la zone euro, obtient le statut d'observateur auprès du FMI.

22 janvier 1999

Les quotes-parts des membres du FMI sont augmentées lorsque la onzième révision générale des quotes-parts entre en vigueur, portant le total des quotes-parts à 212 milliards de droits de tirage spéciaux, soit environ 297 milliards de dollars.

23 avril 1999

Le conseil d'administration du FMI élargit la facilité de réserve supplémentaire en créant une ligne de crédit préventive destinée aux Etats membres qu'inquiète le risque de contagion de la crise financière d'un autre pays, mais qui ne traversent pas de crise au moment où les fonds sont engagés.

30 septembre 1999

Le conseil des gouverneurs du FMI décide de remplacer le Comité intérimaire du FMI par le Comité monétaire et financier international. Le conseil d'administration du FMI adopte une résolution en faveur d'une mesure exceptionnelle, la vente hors marché d'un maximum de 14 millions d'onces d'or du FMI, dans le cadre d'une série de mesures permettant à cette institution de financer sa contribution à l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés.

22 novembre 1999

La facilité d'ajustement structurel renforcée devient la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC); celle-ci a pour objet d'encourager une croissance durable afin d'améliorer le niveau de vie et de réduire la pauvreté dans les Etats membres du FMI les plus pauvres qui sont admis à bénéficier de cette facilité.

10 décembre 1999

L'Ouganda devient le premier pays à recevoir une aide du FMI dans le cadre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance.

4 avril 2000

Le conseil d'administration du FMI adopte des plans pour surveiller plus étroitement l'utilisation de ses ressources par les pays emprunteurs. A partir de juillet 2000, les banques centrales des pays emprunteurs devront publier des états financiers vérifiés selon les normes internationales par des experts externes et fournir davantage d'informations économiques aux responsables du FMI.

14 décembre 1999 au 5 avril 2000

A sept reprises, le FMI vend hors marché au Brésil et au Mexique 12 944 millions d'onces d'or fin au prix en vigueur sur le marché au jour de la transaction. Après chaque vente, l'or est immédiatement rétrocédé au FMI au même prix en règlement d'obligations financières de ces deux pays envers lui. Ces transactions sont destinées à financer la contribution du FMI à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés.

19 juillet 2000

Le FMI inaugure la publication, sur son site Internet, de rapports trimestriels relatifs à la norme spéciale de dissémination de données, afin de relater les progrès enregistrés dans ce domaine et de faire mieux connaître cette norme.

9 août 2000

Dans le cadre de sa surveillance de l'évolution des marchés internationaux de capitaux, le FMI commence à publier sur son site Internet des rapports trimestriels sur le financement des économies de marché émergentes.

22 décembre 2000

Le FMI et la Banque mondiale annoncent ensemble que 22 des pays les plus pauvres du monde – dont 18 en Afrique – seront admissibles au programme d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés.

Sources: département d'Etat, Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Banque interaméricaine de développement, Groupe de la Banque mondiale et Fonds monétaire international.

❑ L'INITIATIVE D'ALLEGEMENT DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES TRES ENDETTES

L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) établit un cadre d'action visant à permettre aux pays les plus pauvres dont la charge de la dette extérieure est exceptionnellement élevée de négocier une réduction de leurs paiements et de l'encours de cette dette.

Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale administrent en commun cette initiative, qui a été lancée en septembre 1996. Celle-ci porte sur la dette publique que les pays les plus pauvres ont contractée auprès d'Etats créanciers ou des institutions financières internationales. En effet, les prêts accordés par ceux-ci constituent la plus grande partie de la dette extérieure de ces pays. Normalement, la dette des pays pauvres envers des Etats créanciers peut être rééchelonnée et réduite dans le cadre du Club de Paris, où des représentants des Etats créanciers et des Etats débiteurs se réunissent périodiquement à Paris pour mettre au point des accords à cet effet. L'initiative en faveur des PPTE est particulière en ce sens qu'elle inclut aussi, dans le cadre d'un programme de réduction négociée de la dette de ces pays, les prêts accordés par les institutions financières internationales.

Si 4 pays, le Bolivie, le Guyana, le Mozambique et l'Ouganda, sont parvenus au terme des étapes prévues et obtenu un allègement des paiements au titre du service de leur dette, il s'est révélé que les règles de l'initiative initiale étaient trop complexes et que de ce fait les pays avaient à des difficultés à remplir les conditions requises et à obtenir un allègement de leur dette.

Poussés par le groupe des Sept grands pays industriels (G7), le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ont décidé d'adopter des modifications importantes en 1999. Dans le cadre de la nouvelle initiative renforcée qui a été lancée en octobre 1999, un plus grand nombre de pays peuvent être admis à en bénéficier, et l'allègement de la dette est plus rapide et tient compte des besoins sociaux pressants des pays bénéficiaires. Lors du sommet de Cologne en juin 1999, les Etats membres du G7 ont donné leur aval aux modifications apportées à l'initiative en faveur des PTTE. Ils ont aussi approuvé des mesures visant à réduire les créances bilatérales qu'ils détenaient au titre des prêts

qu'ils avaient accordés aux pays les plus pauvres.

Dans le cadre de l'initiative initiale et de l'initiative renforcée, les pays pauvres admissibles acceptent d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes de réformes économiques avec l'appui du FMI et de la Banque mondiale. En échange, ces deux institutions acceptent tout d'abord de réduire les paiements dus au titre du service de la dette, puis, à la conclusion du programme, de réduire l'encours de la dette. De leur côté, les Etats créanciers acceptent de réduire ou d'annuler leurs créances bilatérales, soit dans le cadre du Club de Paris, soit à titre unilatéral.

Les partisans de l'initiative en faveur des PTTE soulignent que l'on ne doit annuler la dette d'un pays que lorsqu'il met en œuvre des réformes économiques. Ils soutiennent qu'il ne sert à rien d'annuler la dette d'un pays bénéficiaire s'il n'entreprend pas de réformes.

Au moment du lancement de l'initiative renforcée, 41 Etats ont été classés dans la catégorie des pays admissibles, compte tenu d'un certain nombre de facteurs, dont leur capacité d'endettement durable.

A ce jour, 22 pays ont achevé la première étape de l'initiative renforcée et atteint ce que l'on appelle le point de décision, auquel ils ont mis en train des réformes économiques et commencent à bénéficier d'un allègement au titre du service de leur dette.

Ces 22 pays sont le Bénin, la Bolivie, le Burkina Faso, le Cameroun, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Guyana, le Honduras, Madagascar, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Nicaragua, le Niger, l'Ouganda, le Rwanda, Sao Tomé et Principe, le Sénégal, la Tanzanie et la Zambie. L'Ouganda est le seul pays à être parvenu au terme de toutes les étapes de l'initiative renforcée.

Dès que les 22 pays atteindront le point d'achèvement de ce programme, leur dette extérieure sera réduite de près de 50 % en moyenne, indique un communiqué que le directeur général du FMI, M. Horst Köhler, et le président de la Banque mondiale, M. James Wolfensohn,

ont diffusé le 22 décembre 2000. Grâce à cet allègement ainsi qu'à celui obtenu dans le cadre du Club de Paris et à l'allègement bilatéral que les Etats créanciers se sont engagés à offrir, la dette extérieure de ces pays devrait diminuer en moyenne des deux tiers. Selon le FMI, ces pays devraient pouvoir ainsi économiser quelque 34 milliards de dollars au titre du service de leur dette.

Pour de plus amples renseignements sur l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, veuillez consulter les sites Internet du FMI (www.imf.org/external/np/hipc/fra/hipcf.htm) et de la Banque mondiale (www.worldbank.org/hipc/french/french.html)

Sources : Fonds monétaire international et Banque mondiale.

SOURCES D'INFORMATION

SITES INTERNET

MINISTERES ET ORGANISMES PUBLICS DES ETATS-UNIS

**Commission économique mixte du Congrès
Page relative au FMI et à la politique économique
internationale**

<http://www.house.gov/jec/imf/imfpage.htm>

**Département d'Etat
Direction des affaires économiques**

<http://www.state.gov/e/eb/>

Ministère des finances

– **Archives des communiqués de presse**

<http://www.treas.gov/press/releases/01arch.htm>

– **Rapports**

<http://www.treas.gov/press/releases/reports.htm>

Institutions financières internationales

Groupe de la Banque africaine de développement

<http://www.afdb.org/about.html>

– **Banque africaine de développement**

<http://www.afdb.org/>

– **Fonds africain de développement**

<http://www.afdb.org/about/afdbgrp/adf.html>

Banque asiatique de développement

<http://www.adb.org/>

**Banque européenne pour la reconstruction et le
développement**

<http://www.ebrd.org/english/index.htm>

Banque interaméricaine de développement

<http://www.iadb.org/>

– **Société interaméricaine d'investissement**

<http://www.iadb.org/iic/english/index.htm>

– **Fonds multilatéral d'investissement**

<http://www.iadb.org/mif/index.htm>

Fonds monétaire international

<http://www.imf.org/external/index.htm>

– **Page d'information financière du Fonds monétaire
international**

<http://www.imf.org/external/fin.htm>

Groupe de la Banque mondiale

<http://www.worldbank.org>

– **Banque internationale pour la reconstruction et le
développement**

<http://www.worldbank.org/html/extdr/backgrd/ibrd/>

– **Association internationale de développement**

<http://www.worldbank.org/ida/>

– **Société financière internationale**

<http://www.ifc.org/>

– **Centre international pour le règlement des différends
relatifs aux investissements**

<http://www.worldbank.org/icsid/>

– **Agence multilatérale de garantie des investissements**

<http://www.miga.org>

– **Fonds pour l'environnement mondial**

<http://www.gefweb.org/french/french.html>

– **Initiative en faveur des pays pauvres très endettés**

<http://www.worldbank.org/hipc/french/french.html>

BIBLIOGRAPHIE (EN ANGLAIS)

Council on Foreign Relations. *Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture*. Report of an Independent Task Force. New York: Council on Foreign Relations, October 1999.
<http://www.cfr.org/public/pubs/IFATaskForce.html>

De Gregorie, José, et al. *An Independent and Accountable IMF*. (Geneva Reports on the World Economy.) Geneva: International Center for Monetary and Banking Studies, September 1999.

Goldstein, Morris. *Strengthening the International Financial Architecture: Where Do We Stand?* (Working Papers 2000.) Washington, D.C.: Institute for International Economics, August 2000.
<http://www.iie.com/catalog/WP/2000/00-8.htm>

Kaul, Inge, Isabelle Grunberg, and Mark A. Stern. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press (for the United Nations Development Program), 1999.

Hornbeck, J.F. *IMF Reform and the International Financial Institutions Advisory Commission*. (CRS Report for Congress.) Washington, D.C.: Congressional Research Service, August 14, 2000.

Overseas Development Council. *The Future Role of the IMF in Development: An ODC Task Force Report*. Washington, D.C.: Overseas Development Council, April 2000.
<http://www.odc.org/commentary/imfrpt.html>

Report of the International Financial Institution Advisory Commission (The Meltzer Commission). Washington, D.C.: International Financial Institution Advisory Commission, March 2000.
<http://www.house.gov/jec/imf/ifiac.htm>

U.S. Congress. House. Committee on Banking and Financial Services. *World Bank Aids Marshall Plan Trust Fund Act*. Report to Accompany H.R. 3519. 106th Congress, 2nd Session, March 28, 2000.
<http://www.house.gov/financialservices/hr106548.pdf>

U.S. Department of the Treasury. *Quarterly Report to Congress on Financial Implications of U.S. Participation in the International Monetary Fund*. Washington, D.C.: U.S. Department of the Treasury, December 2000.
http://www.treas.gov/press/releases/docs/uspart_12-00.pdf

U.S. Department of the Treasury. *Report on IMF Reforms*. Report to Congress. Washington, D.C.: U.S. Department of the Treasury, October 20, 2000.
<http://www.treas.gov/press/releases/imfreform.pdf>

U.S. Department of the Treasury. *Response to the Report of the International Financial Institution Advisory Commission*. Washington, D.C.: U.S. Department of the Treasury, June 8, 2000.
<http://www.treas.gov/press/releases/docs/response.pdf>

U.S. General Accounting Office. *Developing Countries: Debt Relief Initiative for Poor Countries Faces Challenges*. (Report GAO/NSIAD-00-161.) Washington, D.C.: GAO, June 29, 2000.

U.S. General Accounting Office. *International Monetary Fund: Approach Used to Establish and Monitor Conditions for Financial Assistance*. (Letter Report, GAO/GGD/NSIAD-99-168.) Washington, D.C.: GAO, June 22, 1999.
<http://www.gao.gov/index.html> (see «GAO Reports» link)

U.S. General Accounting Office. *International Monetary Fund: Efforts to Advance U.S. Policies at the Fund*. (Report GAO-01-214.) Washington, D.C.: GAO, January 29, 2001.
<http://www.gao.gov/index.html> (see «GAO Reports» link)

U.S. General Accounting Office. *International Monetary Fund: Status of Efforts to Strengthen Safeguards Over Lending*. (Report GAO/NSIAD-00-211.) Washington, D.C.: GAO, September 1, 2000.
<http://www.gao.gov/index.html> (see «GAO Reports» link)

Williamson, John. *The Role of the IMF: A Guide to the Reports*. (Policy Briefs 00-5.) Washington, D.C.: Institute for International Economics, May 2000.
<http://www.iie.com/NEWSLETR/news00-5.htm>

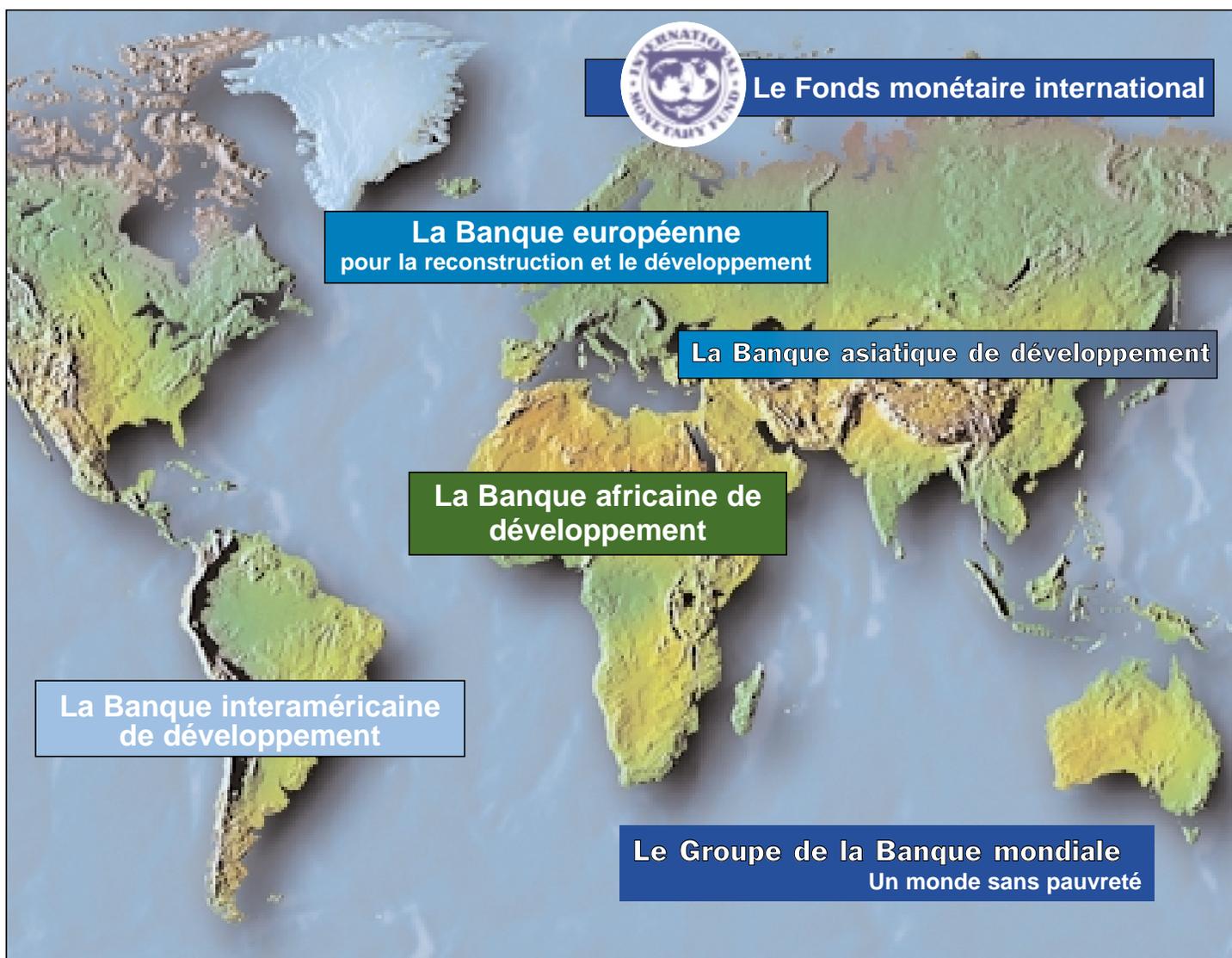
Perspectives économiques

Volume 6

Revue électronique du département d'Etat des Etats-Unis

Numéro 1

LA REFORME DES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES



Février 2001